

kritik & utopie ist die politische Edition im
mandelbaum *verlag*.

Darin finden sich theoretische Entwürfe
ebenso wie Reflexionen aktueller sozialer
Bewegungen, Originalausgaben und auch
Übersetzungen fremdsprachiger Texte,
populäre Sachbücher sowie akademische und
außeruniversitäre wissenschaftliche Arbeiten.

Nähere Informationen unter
www.kritikundutopie.net



BRENNPUNKT WOHNBAU

System im Umbruch

herausgegeben vom Club of Vienna

mandelbaum *kritik & utopie*

Gedruckt mit Unterstützung durch
MA7 – Kulturabteilung der Stadt Wien, Referat Wissenschafts-
und Forschungsförderung



© mandelbaum *kritik & utopie*, wien, berlin 2019
alle Rechte vorbehalten

Lektorat: Elvira Gross
Satz & Umschlaggestaltung: Michael Baiculescu
Umschlagbild: © wvg Bauträger GmbH
Druck: Primerate, Budapest

Inhalt

- HERMANN KNOFLACHER
7 Vorwort
- NADJA SHAH
9 Europäische Union und der soziale Wohnbau –
ein Spannungsverhältnis!?
- LUKAS TOCKNER
29 Wie kann bedarfsgerechter Wohn- und Städtebau in
wachsenden Ballungszentren geschaffen werden?
- MICHAEL KLIEN
49 Die Verteilungswirkungen der österreichischen
Wohnbauförderung
- REINHARD SEISS
81 Nachhaltiger Wohnbau als gesamtpolitische Aufgabe
- BARBARA RUHSMANN UND JÖRG WIPPEL
104 Wiener Gemeindebau – Blick in die Vergangenheit
mit Zukunft
- 125 Podiumsdiskussion
- 149 Abkürzungen
- 150 Autorinnen und Autoren



Vorwort

Geht es um die Erforschung der Ursachen des durch den Kapitalismus getriebenen Wachstums, kommt man am Wohnbau nicht vorbei, der in vielen Ausprägungen das typische Verhalten eines Wachstums zeigt, das als gefährlich bezeichnet werden muss. Wohnen ist ein Grundbedürfnis der Menschen, das zum knappen Gut geworden ist und damit die Begehrlichkeit weckt, daraus Kapital zu schlagen. Dies wiederum ist die Maxime der VertreterInnen des Neoliberalismus, die Welt auf Geld und Profit zu reduzieren. Der soziale Wohnbau, wie er von der Stadt Wien als Gemeinschaftsleistung verstanden wurde, um auch den Ärmeren und Benachteiligten der Gesellschaft adäquate Wohnmöglichkeiten zu schaffen, ist dazu ein Gegenentwurf. Gefördertes Wohnen wird so zur Sozialaufgabe, die viel ältere Wurzeln hat als die politischen Parteien von heute. Die vor fünfhundert Jahren erbauten Sozialwohnbauten der Fugger, heute als Fuggerei bezeichnet, stammen aus einer Zeit, in der sich Kapitalisten noch ihrer Sozialverpflichtungen bewusst waren. 7

Die Grundlage für den vorliegenden Sammelband bildet die Tagung „Sozialer Wohnbau im Umbruch“, die der Club of Vienna gemeinsam mit dem Forum Wohn-Bau-Politik 2016 veranstaltet hat. Eröffnet wird der Band mit dem Beitrag von Nadja Shah, die das Verhältnis der Europäischen Union zum sozialen Wohnbau beleuchtet und ihren Ausführungen ganz grundlegende Gedanken zum Thema Wohnen voranstellt und hier das Recht auf Wohnen dem Recht auf Eigentum gegenüberstellt. Wohin unsere derzeitige Regierung steuert, zeigt der Beitrag von Lukas Tockner. Obwohl die Europäische Union der seit 2016 geplanten Wohnbauinvestitions-

bank 2018 eine beihilferechtliche Unbedenklichkeitsbescheinigung ausgestellt hat, hat die amtierende Bundesregierung daraufhin umgehend und mit teilweise fadenscheinigen Begründungen die im Wohnbauinvestitionsbankgesetz enthaltenen Haftungen gestrichen. Damit drängt sich die Frage auf, ob die heutigen Kapitalisten nichts von der Geschichte gelernt haben – oder sind sie für die Zukunft blind?

8 Mit der Verteilungswirkung der österreichischen Wohnbauförderung befasst sich der Beitrag von Michael Klien. Er kommt zu dem Schluss, dass die unterschiedlichen Elemente der Wohnbauförderung teils sehr konträre Verteilungswirkungen haben. Auch wenn Haushalte mit niedrigen Einkommen profitieren, kommen vor allem die Eigenheimförderungen primär mittleren und oberen Einkommenschichten zugute. Dass Wohnen nicht nur Wohnraum schaffen bedeutet, wird in den Beiträgen von Reinhard Seiß deutlich, der den Wohnbau als gesamtgesellschaftliche Aufgabe analysiert. Barbara Ruhmann und Jörg Wippl lassen abschließend die Etappen des Wiener Gemeindebauprogramms Revue passieren.

Treibende Kräfte eines schädlichen Wachstums erkennt man an Indikatoren des heutigen Wohnbaus sowohl intrinsisch, wie bei überzogenen Normen, Vorschriften, Auflagen oder den spezifisch wachsenden Wohnungsflächen, als auch extrinsisch, am Aufwand für den öffentlichen Raum und dessen erschreckende Verluste an Qualität. Daraus ergeben sich weitere Treiber für Klimawandel, Flächenverbrauch, Zersiedlung und Monotonie. Themen, denen sich der Club of Vienna in den weiteren Symposien zum Wohnbau zuwenden wird.

Februar 2019

Prof. Hermann Knoflacher
(Präsident des Club of Vienna)

NADJA SHAH

Europäische Union und der soziale Wohnbau – ein Spannungsverhältnis?!

Einleitung

In diesem Beitrag wird das Spannungsfeld „Daseinsvorsorge – Wohnen – Wettbewerb“ im Bereich sozialer Wohnbau im Hinblick auf die rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union betrachtet. Dazu werden die persönlichen Erfahrungen der Autorin in ihrem Arbeitsgebiet als Bundesgeschäftsführerin der Mietervereinigung Österreichs im Zeitraum 2008 bis 2016 einerseits als auch die Erfahrungen der International Union of Tenants (IUT) der letzten zwanzig Jahre andererseits herangezogen und diese mit den rechtlichen Bestimmungen in Beziehung gesetzt. Ziel ist es, aufzuzeigen, dass Wohnen Teil der Daseinsvorsorge ist und eine grundrechtliche Verankerung benötigt, um unter den sonst gegebenen wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen dennoch leistbares Wohnen für alle sicherstellen zu können. 9

Ausgangslage

Wir leben in bewegten Zeiten, in denen die Grundprinzipien des menschlichen Zusammenlebens auf die Probe gestellt werden. Einmal mehr geht es um die Fragen, wo die Freiheit des einen beginnt und wo die des anderen aufhört. Im Bereich des Wohnens spannt sich diese Polarität auf der Ebene der Europäischen Union zwischen den Polen des Wettbewerbsrechts versus Daseinsvorsorge auf. In welchem Verhältnis steht das Grundrecht auf Eigentum sowie der Wunsch nach maximalem Profit auf der einen Seite und

das Grundbedürfnis jedes Menschen nach einer würdigen Wohnversorgung auf der anderen Seite? Wie passen Konkurrenz und Kooperation zusammen? Und welche politischen und wirtschaftlichen Grundprinzipien sind zu beachten, wenn unsere Gesellschaft darin übereinkommt, dass Wohnen ein Grundrecht ist und für jeden leistbar und erreichbar sein muss?

Generell lässt sich feststellen, dass der gesellschaftliche Umgang in Europa mit Obdachlosigkeit oder wandernden Völkern wie Roma und Sinti die Annahme zulässt, dass diejenigen, die keine Wohnung haben oder über keinen festen Wohnsitz verfügen, zu den Ausgeschlossenen unserer Gesellschaft zählen. Unser
10 heute existierendes Bild von Gemeinschaft oder Gesellschaft organisiert sich nämlich um den festen Wohnsitz und das fixe Eingebundensein in eine soziale Gemeinschaft. Die einzelnen Verfassungen der Staaten in der Europäischen Union, aber auch die völkerrechtlichen Vereinbarungen um das Recht auf Wohnen, legen die Vermutung nahe, dass unser Anspruch auf ein würdiges Dasein jedenfalls auch den Wohnraum umfasst.¹

Allerdings gibt es innerhalb der Länder in der Europäischen Union ganz unterschiedliche Zugänge zu den Themen Wohnen und sozialer Wohnbau. Diese Zugänge lassen unterschiedliche Wohnrealitäten entstehen und prägen damit auch die Erfahrungen

1 Siehe dazu Art. 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), Art. 16 der Europäischen Sozialcharta vom 16.12.1966, Art. 31 der revidierten Europäischen Sozialcharta; vgl. Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker. Das Recht auf Wohnen (ICESCR) beinhaltet auch: den rechtlichen Schutz des Arbeitsplatzes; die Verfügbarkeit von Dienstleistungen, Materialien, Anlagen und Infrastruktur, Erschwinglichkeit, Bewohnbarkeit; Zugänglichkeit, Lage und kulturelle Angemessenheit. In den deutschen Bundesländern gibt es eigene Landesverfassungen, die das Recht auf angemessenen Wohnraum garantieren – zum Beispiel Berlin (Art. 28) oder Bayern (Art. 106).

der jeweiligen Bevölkerung. Des Weiteren zeigen die rechtliche Verteilung von Verantwortung und das Engagement für die Schaffung von ausreichendem Wohnraum auf, inwiefern es den europäischen Staaten gelungen ist, das Wohnbedürfnis ihrer jeweiligen Bevölkerung zu befriedigen. In Österreich hat es sich durch die Erfahrungen im Ersten Weltkrieg und der damaligen Wohnungsnot der Bevölkerung aufgrund freier Mietpreisgestaltung durchgesetzt, den Wohnbau als eine Staatsaufgabe anzusehen. So ist im Zuge der Ausrufung der Ersten Republik das Volkswohnungswesen als eine Zuständigkeit des Bundes in der Verfassung verankert worden. Den Ländern kommt die Aufgabe zu, diese Verantwortung umzusetzen.

In Österreich ist auch die Verteilung von Miete und Eigentum relativ ausgewogen. Diese Mischung hat insbesondere in der Wirtschaftskrise 2008 und den Folgejahren gezeigt, dass die damals geplatze US-Immobilienblase und die daraus sich entwickelte Wirtschafts- und Finanzkrise den österreichischen Wohnungsmarkt wenig berührt haben. In Österreich allein könnte man daher kaum von einem Spannungsfeld zwischen sozialem Wohnbau und rechtlichen Rahmenbedingungen sprechen, sofern man vom Aufbringen der finanziellen Mittel oder leistbaren Grund und Boden absieht. Dass sozialer Wohnbau ein für alle Schichten berechtigter Anspruch sein soll, wird bei uns kaum jemand in Frage stellen. Im Gegenteil – diese Sichtweise gehört mittlerweile zu einer österreichischen Selbstverständlichkeit, denn ein großer Teil der österreichischen Bevölkerung wohnt im geförderten Eigentum² oder in einer geförderten Mietwohnung (rund 25 Prozent)³. 11

2 Dazu gibt es leider keine offiziellen Zahlen, sondern nur Schätzungen – zum Beispiel durch die Mietervereinigung Österreichs. Diesen zufolge wurden zwei Drittel der Eigenheime und Eigentumswohnungen im Zeitraum 1950 bis heute gefördert errichtet.

3 <https://www.gbv.at/Page/View/4346,12.1.2019>.

Grundsätzlich lassen sich zwei dichotome Positionen feststellen. Während die einen von einem Recht auf Wohnen ausgehen, möchten auf Gewinn ausgerichtete Akteure eine maximale Rendite aus der Vermietung erzielen. Gegen das System der staatlichen Förderung von Wohnungen werden insbesondere folgende Argumente angeführt:

- Die Idee, dass in einer sozialen Gemeinschaft Freiheit und Autonomie des/der Einzelnen ein Gegensatz zur Sicherheit und Verbundenheit sei.
- Die Idee, dass individuelle Interessen im Gegensatz zu Gemeinwohlinteressen stünden.
- 12 – Die Idee, es könne nur ein liberales Grundrecht auf Eigentum geben, ein soziales Grundrecht auf Wohnen sei eine Utopie.
- Die Idee, dass Wettbewerb (= Konkurrenz beziehungsweise Gegeneinander) das Zusammenleben besser regele als die Idee der Daseinsvorsorge beziehungsweise das Miteinander.

In unseren über Generationen tradierten Bildern kann es anscheinend nur entweder Wettbewerb oder Daseinsvorsorge geben. Da die Europäische Union sich für die Idee des Wettbewerbs entschieden hat, machen ihre Mechanismen glauben, dass nur ein Recht auf Eigentum, nicht aber ein Recht auf Wohnen realistisch ist. Das „Ich“ steht einem „Wir“ gegenüber und kann sich nicht vorstellen, dass es ein Teil davon ist und dennoch ausreichende Autonomie möglich bleibt.

Und weil solche tradierten Bilder sehr mächtig sind und diese Ideen in einem Spannungsverhältnis stehen, anstatt sich gegenseitig zu befruchten, gibt es in Europa eine Vielzahl von ungelösten Problemen. Diese sind beispielsweise:

- Mangel an bezahlbarem Grund und Boden
- hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere unter den jungen Menschen

- leerstehende, hochpreisige Wohnungen versus Mangel an bezahlbaren Wohnungen

Sozialer Wohnbau und soziale Probleme – ein Zusammenhang?

Wir Menschen brauchen nicht nur materielle Absicherung, sondern wir sind auch soziale, gefühlsorientierte Wesen. Unser gemeinsamer Ausgangspunkt ist die Verbundenheit mit anderen Menschen, wenn wir auf die Welt kommen und in einer Familie groß werden. Immer mehr setzt sich die Erkenntnis durch, dass unsere Bedürfnisse nach Zusammengehörigkeit und Autonomie von Anfang an in uns angelegt sind und nicht zueinander in Widerstreit stehen (vgl. Hüther/Spannbauer 2012). Unser jeweilig individuelles Ziel des Erwachsenwerdens ist die Autonomie. Gleichzeitig bleiben wir als soziale Wesen in einem sozialen Rahmen eingebunden und wollen diesen auch nicht verlieren. Die Ambivalenz zwischen Individuellem und Gemeinsamem ist daher in uns allen vorhanden und je nach gemachten Erfahrungen unterschiedlich positiv oder negativ besetzt.

13

Unsere Erfahrungen mit Geburt, Familie, Kindergarten und Schule prägen unsere Vorstellungen, wie wir in Gemeinschaften mit anderen Menschen umgehen: Sie prägen sowohl unser Menschenbild als auch unsere Erwartungen, wie eine Gemeinschaft funktionieren soll. Diese inneren Erwartungshaltungen tragen wir alle im Laufe unseres jeweiligen Lebens nach außen. Im Bereich von Wohnen und Wohnbau manifestieren sich somit zu einem guten Teil auch die Themen „Versorgt werden und Unabhängigkeit“ sowie „Unterstützung erhalten und Alleinkämpfertum“.

Wohnbau in Österreich

Unsere heutige österreichische Vorstellung, wie sozialer Wohnbau gelebt werden kann, kam einer breiteren Öffentlichkeit erst mit Ende des Ersten Weltkriegs ins Bewusstsein. Bis dahin war der