

## Wohnbau und Integration

### 1. Einleitung

Wer sich zum Thema ‚Wohnbau und Integration‘ äußert, muss vorweg einige begriffliche und thematische Präzisierungen vornehmen, um dem Leser<sup>1</sup> mögliche Missverständnisse zu ersparen. Zunächst ist die hier praktizierte Verwendung des Begriffs der Integration von dessen alltags-sprachlichem Gebrauch abzugrenzen. Während letzterer häufig von der Zielvorstellung einer Eingliederung der Zuwanderer ausgeht und daher Integration einseitig als eine von den Immigranten zu erbringende Anpassungsleistung ansieht<sup>2</sup>, bezieht sich der fragliche Begriff in den folgenden Ausführungen auf das Ziel einer **gleichberechtigten Teilhabe** an den sozio-ökonomischen und politischen Ressourcen der Gesellschaft und an den Entwicklungen im jeweiligen Wohnquartier, was entsprechende Vorleistungen nicht nur von den Migranten sondern ebenso von den Vertretern der Mehrheitsgesellschaft erfordert.<sup>3</sup>

Weiters gilt es festzuhalten, dass selbst eine unter integrationspolitischen Gesichtspunkten ideale Wohnbaupolitik nicht jene Defizite ausgleichen kann, die durch entsprechende Versäumnisse in den Bereichen des Asyl- und Fremdenrechts, sowie des Zugangs zum Arbeitsmarkt und zur (Aus-) Bildung entstehen. Es geht daher beim vorliegenden Thema primär bloß um die Frage, in welchem Ausmaß die heimische Wohnbaupolitik zur Entschärfung jener Situation kumulativer Benachteiligungen beiträgt, der die meisten Haushalte mit Migrationshintergrund gegenüber stehen. Besonderes Gewicht erhält diese Fragestellung im Kontext der aktuellen ökonomischen Krise, in welcher der Arbeitsmarkt seine Funktion als wichtigste Integrationsinstanz immer weniger erfüllen kann, sodass die Bedeutung der Lage in den Wohnquartieren für die Integration der Immigranten steigt.<sup>4</sup>

Darüber hinaus ist zu betonen, dass die Wohnbedingungen der Haushalte (mit und ohne Migrationshintergrund) **nicht allein** durch die Wohnbaupolitik, sondern ebenso durch die Wohnungs**bestands**politik bestimmt sind. So wie die Wohnbaupolitik selbst eine Reihe von Aktionsfeldern, wie etwa die Förder- und Beihilfenpolitik, die Mietenpolitik, die Belegungspolitik und die Bodenpolitik umfasst, besteht auch die Wohnungsbestandspolitik aus einer Anzahl von mit einander verknüpften Handlungsbereichen. Hier ist neben der Mietrechtspolitik vor allem die Sanierungspolitik zu nennen, welche ihrerseits wieder in engem Zusammenhang mit der auch für die älteren Wohnungsbestände wichtigen Förder- und Beihilfenpolitik steht. Damit wird deutlich, dass die im vorliegenden Beitrag zu behandelnden Fragen sinnvollerweise nur im Kontext des übergeordneten Themas ‚Wohnungspolitik und Integration‘ beantwortet werden können.

Schließlich muss im Sinne einer letzten Vorbemerkung zu den folgenden Überlegungen auf den engen Zusammenhang des vorliegenden Themas mit der zum Teil übergeordneten Problematik der Wohnversorgung von sozial schwachen Bevölkerungsschichten und mit der generellen Rolle des heimischen Wohnversorgungssystems für die Sicherung des sozialen Zusammenhalts hingewiesen werden. Denn das zentrale gesellschaftliche Problem der Integration stellt sich primär im Hinblick auf die den **unteren Einkommenschichten** angehörenden Immigranten.

Die weiteren Ausführungen dieses Beitrags nähern sich der vorliegenden Thematik unter vier Gesichtspunkten: Zunächst werden einige allgemeine, nicht nur auf Österreich abstellende Hinweise zu den Wechselbeziehungen zwischen der Wohnsituation von Immigrantenhaushalten und der

---

<sup>1</sup> Im folgenden Artikel gilt bei personenbezogenen Bezeichnungen die jeweils gewählte Form für beide Geschlechter.

<sup>2</sup> In diesem Sinne formulierte etwa Hannes Missethon im Jahr 2006 als damaliger Landesgeschäftsführer der Steirischen Volkspartei: „Integration ist eine Bringschuld der Zuwanderer.“

<sup>3</sup> Vgl. Beer, I. (2008), Seite 16

<sup>4</sup> a.a.O. Seite 16

Integration der in jenen Haushalten lebenden Personen gegeben. Dem schließt sich eine kurze Darstellung der in Österreich gegebenen Wohnbedingungen von Haushalten mit Migrationshintergrund an. Der darauf folgende Abschnitt versucht dann die zuvor konstatierte Situation von ihren wohnungspolitischen Rahmenbedingungen her zu begreifen, während der letzte Teil der Ausführungen schließlich einige der aus den vorangehenden Überlegungen ableitbaren Handlungserfordernisse auf der wohnungspolitischen Ebene des Integrationsproblems aufzeigt.

## **2. Wohnbedingungen der Immigranten auf europäischer Ebene**

Wo Immigration stattfindet, richtet sie sich stets primär auf die städtischen Agglomerationen, weil sich hier den Zuwanderern das größte Arbeitsplatzangebot bietet. Die Städte waren und sind daher immer so etwas wie große „Integrationsmaschinen“<sup>5</sup>, und wenn heute oft von einer Krise der europäischen Stadt gesprochen wird, dann ist dies zu einem guten Teil darauf zurück zu führen, dass unseren Städten diese von ihnen geforderte Integrationsleistung immer größere Probleme bereitet. Das ist wie viele andere vordergründig soziologische Phänomene in erster Linie eine Folge der mit dem Stichwort ‚Globalisierung‘ angesprochenen ökonomischen Prozesse des Strukturwandels der internationalen Arbeitsteilung. Diese bringen auf der einen Seite Produktionsverlagerungen mit sich, die in Europa das Arbeitsplatzangebot und damit die Lebenschancen der Stadtbewohner verringern. Auf der anderen Seite bewirken sie weltweit sozio-ökonomische und politische Verwerfungen bzw. Umbrüche, die ihrerseits vermehrt dazu führen, dass Menschen ihre Heimat verlassen und auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen und Arbeit unter anderem in die europäischen Städte aufbrechen. Hier treffen sie dann auf die vom Arbeitsplatzverlust bedrohten Einheimischen, welche in den Neuankömmlingen Konkurrenten um Lebenschancen sehen und daher geringe Bereitschaft zur Aufnahme der Zuwanderer zeigen.

Darüber hinaus weist die nachlassende Integrationskapazität der europäischen Städte aber auch darauf hin, dass die in den letzten Jahrzehnten europaweit zunehmend den privaten Wohnungsmärkten überlassene Systeme der Wohnversorgung immer weniger dazu in der Lage sind, den von noch nicht ausreichend etablierten Immigranten und von einheimischen ‚Globalisierungsverlierern‘ benötigten billigen Wohnraum in ausreichendem Maße und unter qualitativ akzeptablen Bedingungen zur Verfügung zu stellen.

Im Vergleich zur Mehrheitsbevölkerung befinden sich die aus ökonomisch schwächeren Gebieten kommenden Zuwanderer bei dieser Konkurrenz um billigen Wohnraum in der ungünstigeren Ausgangsposition. Das führt dazu, dass sie in vielen europäischen Staaten und nicht nur in Österreich mit Wohnungen Vorlieb nehmen müssen, die in Relation zu jenen der Mehrheitsbevölkerung tendenziell dichter belegt, schlechter ausgestattet und weniger gut erhalten sind. Darüber hinaus weisen die jeweiligen Lagebedingungen ihrer Wohnungen zumeist gravierende Defizite auf, da sie sich häufig in verfallenden, womöglich auch stark verkehrsbelasteten Altbaugebieten der Innenstädte oder in peripher gelegenen älteren Großsiedlungen befinden, die infolge überhöhter Anteile von sozial schwachen Bewohnern und fehlender Infrastruktur ein äußerst problematisches Wohnumfeld bieten.<sup>6</sup>

Die erwähnte ungünstigere Ausgangsposition der Immigranten auf den Wohnungsmärkten resultiert zum Teil aus Informationsdefiziten (betreffend vorhandene Wohnungsangebote, Finanzierungsmöglichkeiten und bereitstehende Beihilfen) sowie aus weiter unten noch genauer zu erörternden strukturellen Integrationsbarrieren der Wohnversorgungssysteme. Teils ist sie aber auch Folge von außerhalb des Wohnungswesens angesiedelten Integrationsmängeln, wie etwa von

---

<sup>5</sup> Vgl. Heitmeyer, W. (1998)

<sup>6</sup> Vgl. die diesbezüglichen Ergebnisse des SOCOHO-Projekts: Czasny, K. (Hrsg.) (2004), Seite 48 f.

Sprachdefiziten oder von zu geringer Zahlungskraft aufgrund von noch nicht bzw. noch nicht ausreichend vorhandener Etablierung auf dem Arbeitsmarkt.<sup>7</sup> Umgekehrt verzögern bzw. behindern die durch verschiedenste Integrationsmängel bedingten gravierenden Defizite in der Wohn- und Wohnumfeldqualität der Immigranten ihrerseits den Integrationsprozess - und zwar nicht nur auf der Seite der Zuwanderer! Denn die oft tristen Lebensbedingungen in Quartieren mit hohem Immigrantenanteil wirken sich sehr negativ auf die Wahrnehmung der Immigranten durch die Mitglieder der jeweiligen Mehrheitsgesellschaft aus und tragen so zur Entstehung und Verfestigung von fremdenfeindlichen Vorurteilen und Ressentiments bei.

Die zuletzt erwähnten Quartiere mit hohen Immigrantenanteilen bilden einen bei Stadtforschern, Kommunal- und Wohnungspolitikern umstrittenen Aspekt des Zusammenhangs zwischen Wohnsituation und Integration. Lange Zeit sah man in ihnen vor allem die Gefahr der Herausbildung von ‚Ghettos‘ mit sich abschottenden Parallelgesellschaften, die es durch eine auf ethnische Durchmischung angelegte Kommunal- und Wohnungspolitik aufzulösen gilt. Erst allmählich setzt sich die Einsicht durch, dass in den diese Quartiere durchziehenden, ethnisch homogenen Sozialbeziehungen ein großes wirtschaftliches, kulturelles und soziales Selbsthilfepotential steckt<sup>8</sup>. Damit wird deutlich, dass es sich bei ihnen um „... notwendige Durchgangsstationen im Prozess der Integration (handelt, die) als erste Anlaufstation, als Stützpunkt und als Schutz vor Konflikten durch räumliche Distanz (dienen). ... Statt sie abschaffen zu wollen, ginge es vor allem darum, ihre Funktionsfähigkeit als ‚Schleuse‘ in die Gesellschaft der Einheimischen zu sichern.“<sup>9</sup>

### **3. Wohnbedingungen der Immigranten in Österreich**

Die hohe gesellschaftspolitische Relevanz einer integrationsgerechten Aus- und Umgestaltung der heimischen Wohnungs- bzw. Wohnbaupolitik wird deutlich, wenn man sich vor Augen hält, dass der für eine positive Entwicklung der Inlandsnachfrage und einen möglichst sanften Verlauf des gesellschaftlichen Alterungsprozesses wichtige Bevölkerungszuwachs seit den siebziger Jahren zu 85% und seit 2001 gar zu mehr als 90% auf Zuwanderung beruht.<sup>10</sup> Der Zuwanderungsprozess verlief in diesen letzten gut 35 Jahren (wie auch schon in den Jahrzehnten davor) wellenförmig, wobei es zu einem ersten Höhepunkt Anfang der siebziger Jahre mit der klassischen Gastarbeiterimmigration kam. Eine zweite Zuwanderungswelle fand dann ab der Mitte der achtziger Jahre im Gefolge der politischen Umwälzungen in Ost- bzw. Südosteuropa statt, und unmittelbar nach der Jahrtausendwende beobachteten wir schließlich einen weiteren starken Anstieg des positiven Saldo unserer Wanderungsbilanz.

Während der ersten beiden Zuwanderungswellen waren die meisten Immigranten durch verschiedene formale Barrieren sowohl vom geförderten als auch vom kommunalen Wohnbau ausgeschlossen und hatten darüber hinaus zu gut ausgestatteten privaten Mietwohnungen wegen ihrer geringen Zahlungskraft keinen Zugang. Daher lebt heute vor allem in Wien die überwiegende Mehrheit der ökonomisch eher schwachen Haushalte mit Immigrationshintergrund in den qualitativ minderwertigen Teilen des Bestands an privaten Altmietwohnungen im Bereich von innerstädtischen Quartieren, die wegen ihrer häufig sehr schlechten Gebäudesubstanz, ihrer oft hohen Verkehrsbelastung und ihres hohen Anteils an sozial schwachen Bewohnern als städtebauliche Problemgebiete gelten.

---

<sup>7</sup> Einen aktuellen empirischen Beleg für die Mitverursachung der Wohnprobleme von Immigranten durch derartige Integrationsmängel bringt eine Studie von Kohlbacher und Reeger. Sie zeigt, dass Einbürgerung (als Indikator für ein erhöhtes Ausmaß an Integriertheit) mit besserer Wohnqualität einhergeht, dass also eingebürgerte Immigranten über bessere Wohnbedingungen verfügen als gleich lang in Österreich anwesende nicht eingebürgerte Zuwanderer. Vgl. Kohlbacher, J., Reeger, A. (2008)

<sup>8</sup> Vgl. Czasny, K., Hartig, R., Mühlegger, R., Schöffmann, B. (2000), Seite 138

<sup>9</sup> Häußermann, H., Siebel, W. (2001), Seiten 81 und 82

<sup>10</sup> Vgl. Bauer, E. (2007), Seiten 6 und 7

**Tab. 1: Wohnqualität bei Haushalten des untersten Einkommensquartils ohne bzw. mit Immigrationshintergrund**

	Haushalte ...		
	ohne Immigrations- hintergrund	mit Immigrations- hintergrund <b>Ost/Südost<sup>1)</sup></b>	mit <b>sonstigem</b> Immigrations- hintergrund <sup>1)</sup>
<b>Alle Haushalte</b>			
<b>Anzahl und Anteil der Haushalte</b>			
Anzahl	2.854.771	350.501	215.596
%-Anteil an allen Haushalten Österreichs	84	10	6
<b>Nur unterstes Einkommensquartil</b>			
<b>Belagssituation</b>			
Wohnfläche pro Person (in m <sup>2</sup> )	50	31	36
<b>Qualität der Wohnung</b>			
%-Anteil der Wohnungen ohne Innen-WC	3	19	18
%-Anteil der Wohnungen ohne Badezimmer	12	33	38
%-Anteil der Wohnungen ohne Zentralheizung	18	32	33
%-Anteil der dunklen Wohnungen	8	14	18
<b>Erhaltungszustand des Wohngebäudes</b>			
%-Anteil der Wohnungen mit Gebäudeschäden	13	22	15
<b>Qualität der Wohnumgebung</b>			
%-Anteil der Wohnungen mit Lärmbelästigung	23	23	28
%-Anteil der Wohnungen mit sonstigen Umweltproblemen	9	10	9
%-Anteil der Wohnungen mit Sicherheitsproblemen (Kriminalität, Gewalt, Vandalismus)	12	15	13

1) Immigrationshintergrund wird angenommen, wenn mindestens eine der Personen des Haushalts nicht in Österreich geboren ist. Liegt das Geburtsland dieser nicht in Österreich geborenen Person(en) in einem der EU10-Staaten, oder in einem der Nachfolgestaaten Jugoslawiens oder in der Türkei, so ist Immigrationshintergrund Ost/Südost gegeben. (Bei Familien mit im Ausland geborenen Kindern ist fast immer auch mindestens ein Elternteil im Ausland geboren.)

Quelle: Auswertungen des Autors auf Basis der Daten von EU-SILC 2004

Die heimische Migrationsforschung beschreibt diese Benachteiligungssituation insofern nur unzureichend, als man zumeist bloß Daten präsentiert, welche die Wohnsituation von einkommensmäßig nicht weiter untergliederten Immigranten mit jener der gesamten Mehrheitsbevölkerung vergleichen<sup>11</sup>. Auf diese Weise sind jedoch wegen der Überlagerung von Herkunfts- und Einkommenseffekten keine Aussagen über die Benachteiligung von Zuwanderern allein aufgrund ihrer Herkunft, also abgesehen von ihrer Einkommenssituation, möglich. Dies gelingt nur, wenn man, so wie dies in Tabelle 1 geschieht, die Einkommenslage konstant hält.

Die genannte Tabelle zeigt, dass im untersten Einkommensbereich ein sehr deutlicher eigenständiger Immigrationeffekt zum Tragen kommt, der zu einer kumulativen Benachteiligung der Haushalte mit Immigrationshintergrund führt. Denn die genannten Haushalte leben typischerweise nicht nur in wesentlich dichter belegten Wohnungen, sondern müssen auch mit erheblich niedrigerem Ausstattungsstandard und schlechterem Erhaltungszustand ihrer Wohngebäude vorlieb nehmen. Nur bei den Problemen der Wohnumwelt tritt der Immigrationeffekt weniger klar hervor. Dafür resultiert eine zusätzliche qualitative Benachteiligung mit äußerst negativen Integrationsfolgen aus

<sup>11</sup> Vgl. etwa Kohlbacher, J., Reeger, U. (2007), Seite 316 ff.

der erst weiter unten darzustellenden Konzentration der Immigranten auf den Sektor der privaten Mietwohnungen. Denn die Wohnungen dieses Typs bieten ihren Bewohnern in wesentlich geringerem Ausmaß Wohnkontinuität und Wohnsicherheit als kommunale und geförderte Mietwohnungen. Während nämlich letztere praktisch durchwegs unbefristet vermietet werden, sind im Bundesdurchschnitt private Mietwohnungen des Mehrfamilienhaussektors nur zu 78%, mietbare Einfamilienhäuser gar nur zu 72% unbefristet vermietet.<sup>12</sup>

Die Konzentration von Immigrantenhaushalten auf schlecht ausgestattete private Altwohnungen und innerstädtische Problemgebiete ist eine österreichische Besonderheit, da Ausländer in vielen anderen west- und nordeuropäischen Staaten entweder von vornherein leichteren Zugang zu Sozialwohnungen hatten oder diesen schon früher erlangten als in Österreich. Die Zuwanderer sind aber, wie bereits im vorangehenden Abschnitt angedeutet, auch in jenen Staaten hinsichtlich ihrer Wohnbedingungen deutlich schlechter gestellt als die Mehrheitsbevölkerung. Ihre Benachteiligung hat hier bloß ein anderes, hinsichtlich seiner sozialen Folgewirkungen in manchen Fällen noch hässlicheres Gesicht. Sie äußert sich vorwiegend darin, dass den Immigranten innerhalb des Sozialwohnungssektors tendenziell die Wohnungen mit der schlechtesten Qualität und der ungünstigsten Lage zugeteilt werden. Dies führte dazu, dass es hier vor allem in jenen Ländern, in denen man (wie etwa in Frankreich<sup>13</sup>) im Umland der Metropolen riesige Siedlungen mit Sozialwohnungen errichtete, an der Peripherie der Großstädte häufig zu einer geradezu explosiven Verdichtung von sozialen und ökonomischen Problemen kommt. Die zuletzt tendenziell rückläufige ethnische Segregation<sup>14</sup> in den heimischen Großstädten zeigt demgegenüber aus zwei Gründen etwas weniger scharfe Konturen: Zum einen hat sie in vielen Fällen kleinräumigen Charakter<sup>15</sup>, betrifft also eher einzelne Baublöcke als ganze Bezirke, und zum anderen befinden sich die Gebiete mit hohem Immigrantenanteil infolge ihrer innerstädtischen Lage in größerer räumlicher Nähe zu den von der Mehrheitsbevölkerung dominierten Quartieren.

In den letzten Jahren hat Österreich, zum Teil unter dem Druck einschlägiger EU-Regelungen, viele der zuvor für Immigranten bestehenden Barrieren des Zugangs zu Wohnbeihilfen sowie zu geförderten und kommunalen Wohnungen beseitigt<sup>16</sup> - und damit, wie Tabelle 2 zeigt, sehr gute Ergebnisse beim tatsächlichen Beihilfenbezug und bei der Verteilung auf die verschiedenen Wohnsektoren erzielt. Die genannte Tabelle macht deutlich, dass hinsichtlich der sektoralen Verteilung nur mehr eine einzige gravierende Differenz zwischen Haushalten mit bzw. ohne Immigrationshintergrund besteht: Es handelt sich dabei um die primär einkommensbedingte Unterrepräsentierung von Eigentümerwohnungen bei der erstgenannten Gruppe zulasten eines weit überhöhten Anteils an privaten Mietwohnungen. Bei geförderten Mietwohnungen ist dagegen beinahe ein Gleichstand mit der Mehrheitsbevölkerung erreicht, und kommunale Mietwohnungen sind in den beiden Gruppen mit Immigrationshintergrund sogar überrepräsentiert - wobei eine genauere (hier nicht dargestellte) Analyse der Zahlen beweist, dass diese Überrepräsentierung nicht mit dem hier höheren Anteil von einkommensschwachen Haushalten erklärt werden kann, da ein erhöhter Anteil von Gemeindewohnungen auch im untersten Einkommensquartil selbst vorliegt.

Durch die Erleichterung des Zugangs zu kommunalen und geförderten Mietwohnungen wurden zwar auf der einen Seite wichtige wohnungspolitische Benachteiligungen der Zuwanderer verringert. Auf der anderen Seite entstand damit jedoch zunehmend die Gefahr, dass sich nun auch hierzulande im Bereich des sozialen Wohnbaues Problemquartiere mit sehr hohen Anteilen von

---

<sup>12</sup> Vgl. Czasny, K. (2007), Seite 36

<sup>13</sup> Vgl. Czasny, K. (2005)

<sup>14</sup> Vgl. Kohlbacher, J., Reeger, U. (2007), Seite 309

<sup>15</sup> Vgl. a.a.O., Seite 327

<sup>16</sup> Vgl. Thienel, R. (2007), Seiten 104-107

sozial schwachen Haushalten mit und ohne Immigrationshintergrund herausbilden<sup>17</sup>. Letzteres wird vor allem durch die im geförderten Wohnbau etablierte anlagenbezogene Mietenkalkulation (Stichwort: „Kostenmiete“) begünstigt. Diese hat nämlich sehr **große Mietenunterschiede** zwischen neueren und älteren Wohnhausanlagen zur Folge, welche ihrerseits dazu führen, dass man einkommensschwachen Haushalten primär Wohnungen in älteren Anlagen zuweist, anstatt sie eher gleichmäßig auf den Gesamtbestand der Sozialwohnungen zu verteilen.

**Tab. 2: Resultate der Öffnung des Zugangs zu wohnbezogenen Förderungen für Haushalte mit Immigrationshintergrund**

	Haushalte		
	ohne Immigrations- hintergrund	mit Immigrations- hintergrund <b>Ost/Südost<sup>1)</sup></b>	mit <b>sonstigem</b> Immigrations- hintergrund <sup>1)</sup>

**Einkommenssituation**

%-Anteil der Haushalte mit ...

Äquivalenzeinkommen im untersten Quartil	23	37	35
--	----	----	----

**Verteilung auf die Wohnsektoren**

%-Anteil der Haushalte mit ...

Eigenheimen oder Eigentumswohnungen	57	19	38
privaten Mietwohnungen	15	50	37
kommunalen Mietwohnungen	8	13	10
geförderten Mietwohnungen	12	12	10
sonstige Wohnungen	8	6	5
zusammen	100	100	100

**Bezug von Wohnbeihilfe**

%-Anteil der Haushalte mit Beihilfe in ...<sup>2)</sup>

privaten Mietwohnungen	6	(3)	(3)
kommunalen Mietwohnungen	14	(17)	(33)
geförderten Mietwohnungen	13	(13)	(3)
allen Mietwohnungen	10	7	(8)

1) Siehe Erläuterung bei Tabelle 1

2) Werte in Klammer: Weniger als 20 Fälle in der ungewichteten Stichprobe

Quelle: Auswertungen des Autors auf Basis der Daten von EU-SILC 2004

Auch im Bereich der privaten Mietwohnungen besteht (neben den qualitätsbedingten Mietendifferenzen) eine preisliche Spaltung des Marktes mit äußerst negativen integrationspolitischen Auswirkungen. Gemeint sind die sehr großen Kostenunterschiede zwischen bereits länger laufenden und erst vor kurzem abgeschlossenen Mietverträgen<sup>18</sup>, welche dadurch zustande kommen, dass bestehende Mietverhältnisse in Österreich so wie in vielen anderen europäischen Staaten einer schärferen Preisregelung unterliegen als neue Vertragsabschlüsse. Es liegt auf der Hand, dass diese Situation neben den in der Phase der Haushaltsgründung befindlichen jungen Inländern vor allem die neu ins Land gekommenen Haushalte und damit gerade die tendenziell ökonomisch schwächsten Immigranten benachteiligt.

<sup>17</sup> Wenn auch im vorangehenden Abschnitt der Auflösung von bestehenden Migrantenvierteln durch gezielten Desegregationspolitik eine Absage erteilt wurde, so kann es doch umgekehrt nicht das Ziel sein, die Entstehung neuer derartiger Gebiete zu forcieren.

<sup>18</sup> Vgl. Czasny, K. (2008), Seite 178

**Tab. 3: Anteil der Wohnkosten am Haushaltseinkommen  
bei Haushalten ohne bzw. mit Immigrationshintergrund**

Haushaltseinkommen	Alle Haushalte			Haushalte in Mietwohnungen		
	ohne Immigrations- hintergrund	mit Immigrations- hintergrund <b>Ost/Südost<sup>1)</sup></b>	mit <b>sonstigem</b> Immigrations- hintergrund <sup>1)</sup>	ohne Immigrations- hintergrund	mit Immigrations- hintergrund <b>Ost/Südost<sup>1)</sup></b>	mit <b>sonstigem</b> Immigrations- hintergrund <sup>1)</sup>
unterstes Quartil	31%	30%	33%	38%	32%	36%
zweites Quartil	22%	19%	26%	28%	21%	28%
drittes Quartil	17%	17%	20%	22%	18%	23%
oberstes Quartil	12%	13%	14%	16%	14%	16%
Zusammen	20%	22%	25%	26%	24%	29%

1) Siehe Erläuterung bei Tabelle 1

Quelle: Auswertungen des Autors auf Basis der Daten von EU-SILC 2004

Die Haushalte mit Immigrationshintergrund Ost/Südost sind wegen ihrer im Mittel bereits ein wenig längeren Aufenthaltsdauer von der letztgenannten Benachteiligung etwas weniger betroffenen als andere Immigrantengruppen<sup>19</sup> und verzeichnen - wie Tabelle 3 zeigt - aufgrund ihres inzwischen recht guten Zugangs zu Beihilfen und Sozialwohnungen eine mittlere Wohnkostenbelastung des Einkommens, die nur knapp über jener der Haushalte der Mehrheitsbevölkerung liegt. Dieses Belastungsplus kommt bloß deshalb zustande, weil ein höherer Anteil der Haushalte mit Immigrationshintergrund Ost/Südost den kostenmäßig stärker belasteten untersten Einkommensgruppen angehört (vgl. Tabelle 2). Bei den übrigen Haushalten mit Immigrationshintergrund ist demgegenüber in allen Einkommensgruppen eine etwas erhöhte Wohnkostenbelastung gegeben. Werden, wie dies im rechten Teil von Tabelle 3 geschieht, die häufig bereits ausbezahlten und vorrangig nur von Haushalten der Mehrheitsbevölkerung bewohnten Eigentümerwohnungen von der Betrachtung ausgeschlossen, dann ergibt sich für die Haushalte mit Immigrationshintergrund Ost/Südost wegen ihrer wesentlich schlechteren Wohnqualität und ihres sparsameren Wohnflächenkonsums sogar in allen Einkommensgruppen eine niedrigere mittlere Wohnkostenbelastung des Haushaltseinkommens als für die Haushalte der Mehrheitsbevölkerung. Auch bei den übrigen Haushalten mit Immigrationshintergrund zeigt sich hier in keiner der Einkommensgruppen eine deutlich höhere Belastung als bei den Haushalten der Mehrheitsbevölkerung.

Sieht man von der zuvor erwähnten integrationsfeindlichen Preisspaltung des Sektors der privaten Mieten ab, dann muss abschließend festgehalten werden, dass in Österreich die Migranten so wie die unteren Einkommenschichten der heimischen Mehrheitsbevölkerung von einem im Vergleich zu vielen anderen EU-Staaten eher moderaten Durchschnittsniveau der Belastung durch Wohnkosten profitieren. Dieser positive Befund ist jedoch etwas zu relativieren durch den Hinweis auf einen ‚Schönheitsfehler‘ mit hoher Relevanz für die sozial schwächsten Immigranten. Das konsumentenfreundliche Durchschnittsniveau der Wohnkosten verbindet sich nämlich in Österreichs Wohnversorgungssystem infolge einer im internationalen Vergleich schwachen Beihilfenkomponente mit einem ziemlich geringen Potential zur Sicherstellung von zusätzlichen einkommensabhängigen Kostenabsenkungen.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Vgl. Kohlbacher, J., Reeger, U. (2007a), Seite 329

<sup>20</sup> Vgl. Czasny, K., Feigelfeld, H., Hajek, J., Moser, P., Stocker, E. (2008), Seiten 49-56

#### 4. Wohnungspolitische Entstehungs- und Rahmenbedingungen der aktuellen Situation

Mit der zuletzt ins Spiel gebrachten Struktur des Wohnversorgungssystems sind die wohnungspolitischen Entstehungs- und Rahmenbedingungen der in den vorangehenden Abschnitten beschriebenen Situation angesprochen. Diese sind nun kurz zu skizzieren, wobei wieder die europäische Vergleichsperspektive beachtet werden soll.

Österreichs Wohnversorgungssystem hat europaweit insofern eine Sonderstellung, als es auf einer Wohnbaupolitik fußt, die so stark wie in kaum einem anderen europäischen Staat durch direkte öffentliche Lenkungsmaßnahmen unmittelbaren Einfluss auf Qualität, regionale Verteilung und Preisniveau der Wohnungen zu nehmen versucht. Während nämlich die meisten anderen Staaten im Gefolge der in den letzten Jahrzehnten zunehmenden Dominanz des neoliberalen Politikverständnisses ihre Wohnsubventionen immer stärker auf indirekte Fördermaßnahmen und individuelle Nachfragestützungen (sogenannte ‚Subjektförderungen‘) reduzierten, hielt man in Österreich auf Basis eines historisch gewachsenen, und vor allem auf Bundesländerebene weit ins bürgerliche Lager hineinreichenden politischen Konsenses an einer massiven direkten Angebotssubvention (sprich ‚Objektförderung‘) fest.

Dieses Fördermodell galt lange als altmodisches Relikt eines scheinbar endgültig überholten plan- und solidarwirtschaftlichen Denkens, macht nun aber in Zeiten der allgemeinen Immobilienkrise das System der heimischen Wohnversorgung zu einer Insel der Stabilität.<sup>21</sup> Darüber hinaus ist es die Hauptursache für das zuletzt erwähnte relativ niedrige Durchschnittsniveau der heimischen Wohnkosten. Denn das kontinuierlich hohe Angebot an direkt geförderten und daher preiskontrollierten Wohnungen beeinflusst natürlich indirekt auch das Niveau der Preise im privaten Sektor.

Es hat aber noch andere, vor allem aus integrationspolitischer Perspektive positive Auswirkungen für die heimische Wohnversorgung. An erster Stelle ist dabei ein Punkt zu nennen, der oft in völliger Verkennung seiner tatsächlichen Bedeutung unter dem Schlagwort ‚mangelnde Treffsicherheit der Wohnbauförderung‘ als Schwäche des heimischen Fördersystems ausgelegt wird. In Wahrheit geht es dabei darum, dass die österreichische Wohnbauförderung aufgrund einer über lange Perioden hinweg ausreichenden Dotierung immer breiten Bevölkerungsschichten offen stand und damit die Voraussetzung dafür schuf, dass sich die gefördert errichteten Wohnhausanlagen nicht zu Problemquartieren mit überhöhten Anteilen von sozial schwachen Haushalten entwickelten.<sup>22</sup>

Ein weiterer integrationspolitischer Vorteil der starken Objektförderkomponente besteht darin, dass in ausreichendem Maße Gelder für Investitionen in bereits bestehenden innerstädtischen Problemgebieten zur Verfügung stehen. Davon profitiert vor allem die Bundeshauptstadt, wo speziell im Bereich des Westgürtels seit Mitte der neunziger Jahre eine Reihe von geförderten Neubauten und Sanierungen realisiert wurden bzw. werden, welche auch private Hauseigentümer zu Nachfolgeprojekten animieren. So befanden sich etwa im Jahr 2007 in diesem Bereich über 400 kleinere und größere Projekte in Vorbereitung oder in Bau, die frischen Wind in das vom Abstieg bedrohte Quartier bringen sollen.<sup>23</sup>

Die oft geäußerte Meinung, dass die Konzentration der heimischen Wohnbauförderung auf Objektsubventionen dem Steuerzahler teurer komme als eine Umstellung des Systems auf reine Nach-

---

<sup>21</sup> Sozialdemokraten (und erst recht Sozialisten) sollten einerseits daraus den Schluss ziehen, dass die Plan- und solidarwirtschaftlichen Elemente dieses erfolgreichen heimischen Fördersystems zu stärken sind und andererseits in der politischen Diskussion in erhöhtem Maße auf seine mögliche Beispielwirkung für eine Renaissance der gemeinwirtschaftlichen Ansätze in anderen Sektoren achten. Vgl. Czasny, K. (2006), Seite 14 f.

<sup>22</sup> Die diesbezüglichen Zusammenhänge wurden in den letzten Jahren durch eine Reihe von Autoren immer wieder erläutert, zuletzt etwa durch Amann, W., Mundt, A. (2008), Seite 8 ff.

<sup>23</sup> Vgl. KURIER, 4.12.2008, Seite 18

fragestützung, erweist sich bei international vergleichender Betrachtung als leicht zu entkräftendes Vorurteil.<sup>24</sup> Die Kostengünstigkeit des heimischen Systems resultiert vor allem aus seiner **Nachhaltigkeit**, die ihrerseits auf zwei Säulen fußt. Zum einen haben die im Zentrum der Objektförderung stehenden billigen öffentlichen Darlehen gegenüber Subjektförderungen und indirekten Subventionen den Vorteil, dass durch die Tilgung der Förderdarlehen kontinuierlich Rückflüsse entstehen, welche für neue Kreditvergaben genützt werden können. Zum anderen vergibt man die direkten Objektförderungen größtenteils an gemeinnützige Bauträger, welche nicht nur im Hinblick auf Mietenbildung und Gewinnerzielung gesetzlichen Auflagen unterliegen, sondern auch dazu verpflichtet sind, das durch ihre Tätigkeit erwirtschaftete Eigenkapital im Rahmen des sozialen Wohnbaues zum Einsatz zu bringen. Damit sind im Prinzip auch seitens der wichtigsten Empfänger bzw. Anwender der direkten Objektförderung die Voraussetzungen für die Etablierung eines möglichst geschlossenen (also wohnwirtschaftlich nachhaltigen) Finanzierungskreislaufes und einer an gesellschaftlichen (also auch integrationspolitischen) Erfordernissen orientierten Bewirtschaftung der Sozialwohnungsbestände gegeben.

Aus integrationspolitischer Perspektive sind abschließend **zwei Kritikpunkte** festzuhalten:

**Zum einen** muss darauf hingewiesen werden, dass die Zukunft dieses Erfolgsmodells - und damit auch die Voraussetzung für eine integrationsfreundliche Neubau-, Bestands- und Sanierungspolitik - aus zwei Gründen ernsthaft in Frage gestellt ist. Bei den damit angesprochenen Problemen handelt es sich erstens um die unzureichende Dotierung des Fördersystems<sup>25</sup>, welche eine verhängnisvolle Konkurrenz zwischen den sozial- und integrationspolitischen Aufgaben der Wohnbauförderung und ihren neuen klimapolitischen Zielsetzungen erzeugt. Zweitens geht es dabei um eine seit Jahren zu beobachtende, mehr oder weniger schleichende Aushöhlung der Selbstfinanzierungskraft des Systems, also seiner ökonomischen Nachhaltigkeit. In diesem Zusammenhang denke man etwa

- an die Lockerung der Zweckbindung für die vom Bund bereit gestellten und von den Ländern einzusetzenden Fördermittel,
- an die gänzliche Aufhebung der Zweckbindung für die Verwendung der Rückflüsse aus zurückgezahlten Förderdarlehen,
- an die in einigen Bundesländern erfolgte Öffnung der Objektförderung für gewerbliche, also keiner Vermögensbindung unterliegende Bauträger
- und an die durch Mängel bei der Preisregulierung im Sektor der privaten Mietwohnungen provozierte Verstärkung des Abflusses von Fördermitteln in die nicht nachhaltige (und letztlich nur weitere Preiserhöhungen provozierende) Subjektförderung für private Mieter.

**Zum anderen** ist zu bemängeln, dass viele kommunale und gemeinnützige Verwaltungen von sozial gebundenem Wohnraum bei weitem noch nicht ihr gesamtes Handlungspotential auf dem Gebiet des **sozialen Managements** ausschöpfen<sup>26</sup>. Das fängt, um nur einige wenige Beispiele zu nennen, bei oft gravierenden Mängeln im Umgang mit Nachbarschaftskonflikten und Bewohnerbeschwerden an und geht über häufig fehlende Koordination bei der Verwaltung von großen, durch mehrere Bauträger bewirtschafteten Wohnhausanlagen bis hin zu einem wenig entschlossenen Ausbau der Mietermitbestimmung und zu Versäumnissen bei der Nutzung von vorhandenen Selbsthilfepotentialen der Bewohner.

---

<sup>24</sup> Vgl. Czasny, K., Bständig, G., Hajek, J. (2004), Seite C-22 f.

<sup>25</sup> Seit über zehn Jahren findet keine Valorisierung der Fördermittel statt.

<sup>26</sup> Vgl. Czasny, K., Schöffmann, B., Stocker, E. (2006)

## 5. Schlussfolgerungen aus integrationspolitischer Perspektive

Die in den vorangehenden Abschnitten skizzierten Strukturen und Probleme führen aus der Sicht des Autors zu folgenden integrationspolitischen Anliegen an die österreichische Wohnungspolitik:

1. Die in sozial- und integrationspolitischer Hinsicht vorbildlichen Finanzierungs- Förder- und Organisationsstrukturen des heimischen sozialen Wohnbaues sollten im wesentlichen beibehalten und durch Wiederherstellung der Nachhaltigkeit des Fördersystems gestärkt werden.
2. Ausreichende Dimensionierung und Valorisierung der Fördermittel muss sicher stellen, dass die sozial- und integrationspolitischen Zielsetzungen der Wohnbauförderung nicht von ihren künftigen klimapolitischen Aufgaben überrollt werden.
3. Die Implementierung einer auch neue Vertragsabschlüsse erfassenden, wesentlich strengeren Preisregelung bei privaten Mietwohnungen würde nicht nur die vom Preisauftrieb in diesem Sektor besonders benachteiligten Junghaushalte und Zuwanderer entlasten, sondern auch den immer stärkeren Abfluss von Fördermitteln in die Wohnbeihilfe für private Mieter verhindern.
4. Im Sektor der preisgeregelten geförderten Mietwohnungen ist demgegenüber an einen Ausbau der subjektbezogenen Unterstützungen zu denken, um die durch das krisenhafte ökonomische Umfeld und den gesellschaftlichen Strukturwandel bedingten Verarmungsrisiken wirkungsvoller abfedern zu können. Eine wesentliche Verbesserung wäre in diesem Zusammenhang die Ausdehnung der Subjektstützung auf Teile der von den Haushalten zu tragenden Hausbetriebskosten.
5. Derzeit noch bestehende Barrieren für den Zugang von Haushalten mit Immigrationshintergrund zu wohnbezogenen Förderungen und Beihilfen sowie zu kommunalen Wohnungen sind weiter abzubauen.
6. Will man verhindern, dass im Gefolge vermehrter Armut und steigender Anteile von sozial schwachen Immigrantenhaushalten im Bereich der älteren und derzeit billigeren Sozialwohnungsbestände neue Problemanlagen entstehen, muss man die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Haushalte aus den untersten Einkommensschichten relativ gleichmäßig auf den Gesamtbestand der geförderten Wohnungen verteilt werden können. Das ist eher möglich, wenn die hohen Mietdifferenzen zwischen alten und neuen Sozialwohnungen verringert werden. Um dies zu realisieren, wäre es notwendig von der derzeit vorgeschriebenen objektbezogenen Kostenmiete zu Formen der Mietenbildung überzugehen, bei denen es zu einer Mischkalkulation zwischen älteren und neueren Wohnprojekten kommt (Stichworte: ‚Mietenpooling‘ oder ‚Unternehmensmiete‘).
7. Dem Verhindern der Entstehung neuer Problemanlagen gilt auch die Warnung vor jener Subventionspraxis, welche durch Erteilung von objektbezogenen Zusatzförderungen die Errichtung einzelner Anlagen mit besonders günstigen Wohnungen für einkommensschwache Haushalte ermöglicht. Will man soziale Segregation nicht künstlich erzeugen, dürfen Zusatzsubventionen nur im Rahmen der Subjektförderung vergeben werden.
8. Schließlich sind aus der Perspektive der Integrationspolitik von den gemeinnützigen Bauträgern und den Kommunen energische Anstrengungen zur Ausschöpfung aller auf Hausverwaltungs-, Quartiers- und Gemeindeebene vorhandenen Spielräume für Maßnahmen im Bereich des sozialen Managements und der Gebietsentwicklung zu fordern.

## Verzeichnis der zitierten Fachliteratur

- AMANN, W., MUNDT, A. (2008): Armutspolitische Dimensionen von Gemeindewohnraum, gemeinnützigem Wohnbau und Wohnbauförderung; in: Dimmel, N., Heitzmann, K., Schenk, M. (Hrsg.) (2008)
- BAUER, E. (2007): Migrationsbewegungen und Wohnbau; in: Wohnbauforschung in Österreich. wbfö 3/2007
- BEER, I. (2008): ‚Integration‘ heißt gleichberechtigte Teilhabe an der Stadt; in: Die Wohnwirtschaft, 12/2008, S. 16 f.
- CZASNY, K. (2008): Wie private Mietwohnungen unleistbar wurden; in: Dimmel, N., Schmee, J. (Hrsg.) (2008), S. 178 - 190
- CZASNY, K., FEIGELFELD, H., HAJEK, J., MOSER, P., STOCKER, E. (2008) Wohnzufriedenheit und Wohnbedingungen in Österreich im europäischen Vergleich
- CZASNY, K. (2007): Wandel der Wiener Wohnbedingungen im Spiegel des Mikrozensus
- CZASNY, K. (2006): Wohnungspolitik und Sozialpolitik; in: Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2006
- CZASNY, K., SCHÖFFMANN, B., STOCKER, E. (2006): Neue Dienstleistungen im Wohnungssektor
- CZASNY, K. (2005): Herbst in Frankreichs Vorstädten; in: StadtRaumZeit, 1/2005, S. 16 ff.
- CZASNY, K. (Hrsg.) (2004): The Importance of Housing Systems in Safeguarding Social Cohesion in Europe (SOCOHO)
- CZASNY, K., BSTÄNDIG, G., HAJEK, J. (2004); Internationaler Vergleich wohnbezogener Transfers
- CZASNY, K., HARTIG, R., MÜHLEGGGER, R., SCHÖFFMANN, B. (2000): Wohnsituation von Arbeitsimmigranten in Wien
- DIMMEL, N., HEITZMANN, K., SCHENK, M. (Hrsg.) (2008): Armut in Österreich
- DIMMEL, N., SCHMEE, J. (Hrsg.) (2008): Die Gewalt des neoliberalen Staates
- FASSMANN, H. (Hrsg.) (2007): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsreport
- HÄUSSERMANN, H., SIEBEL, W. (2001): Soziale Integration und ethnische Schichtung. Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission ‚Zuwanderung‘
- HEITMEYER, W. (1998): Versagt die Integrationsmaschine Stadt?; in: Heitmeyer, W., Dollase, R., Backes, O. (Hrsg.) (1998), S. 443-467
- HEITMEYER, W., DOLLASE, R., BACKES, O. (Hrsg.) (1998): Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben
- KOHLBACHER, J., REEGER, U. (2008): Staatsbürgerschaftsbonus beim Wohnen? Eine empirische Analyse der Unterschiede zwischen eingebürgerten und nichteingebürgerten Zuwanderern/-innen hinsichtlich ihrer Wohnsituation in Wien
- KOHLBACHER, J., REEGER, U. (2007): Wohnverhältnisse und Segregation; in: Fassmann, H. (Hrsg.) (2007)
- KOHLBACHER, J., REEGER, U. (2007a): Wohnungsgröße und Wohnungskosten von AusländerInnen in Österreich; in: Fassmann, H. (Hrsg.) (2007)
- THIENEL, R., (2007): Integration als rechtliche Querschnittsmaterie; in: Fassmann, H. (Hrsg.) (2007)

## Zum Autor

Karl Czasny ist freier Dienstnehmer in der MA18 und Mitarbeiter am Stadt+Regionalwissenschaftlichen Zentrum (SRZ).