

2. Wohnbauförderung und Wohnraumversorgung in Wien

Julia Lechner/Thomas Wala

2.1 Problemstellung und Gang der Untersuchung

Die Aufgabe einer angemessenen Grundversorgung der Bevölkerung und die Beseitigung bzw. Vermeidung negativer sozialer Nebenwirkungen fällt in sozialen Marktwirtschaften überwiegend dem Staate zu. Im Hinblick darauf, dass „Wohnen“ ein Grundbedürfnis des Menschen darstellt, verfolgt eine öffentliche Wohnungspolitik, die als „... *Gesamtheit aller gezielt auf die Wohnversorgung der Bevölkerung gerichteten Eingriffe der öffentlichen Hand in den Wohnungsmarkt*“² verstanden wird, im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft demnach das Ziel, eine **angemessene Wohnraumversorgung** der Bevölkerung sicherzustellen.

Staatliche Eingriffe im Bereich des Wohnungswesens haben in Österreich eine lange Tradition und sind daher naturgemäß vielfältiger und umfangreicher Natur. Die bekannteste, meistens aber auch teuerste Form staatlicher Marktintervention stellt dabei die Subvention dar. Nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung 95 (ESVG 95) werden jene Maßnahmen als Subventionen bezeichnet, die Vermögenstransfers darstellen. Zu den Vermögenstransfers im Wohnungswesen zählen daher sämtliche der **Subjektförderung** zugeordnete Transfers, wie etwa die Wohnbeihilfe. Finanzielle Transaktionen, unter die u.a. alle Darlehensvergaben subsumiert werden, stellen demnach keine Subventionen dar.³ In Österreich kommen unter dem Titel „**Wohnbauförderung**“ sowohl Vermögenstransfers als auch finanzielle Transaktionen zur Anwendung, wobei die direkte angebotsseitige **Objektförderung**, meist in Form so gen. Förderdarlehen, eine bedeutende Stellung einnimmt. Dies wird damit begründet, dass durch Maßnahmen der direkten Objektförderung eine regional und sachlich steuerbare Ausweitung des Wohnungsbestandes verhältnismäßig schnell erreicht sowie qualitative, ökologische und raumpolitische Aspekte, den aktuellen Ansprüchen entsprechend, berücksichtigt werden können.⁴

² Eichhorn (2001), S. 159.

³ Vgl. Amann/Bauernfeind/Gutknecht (2002), S. 6.

⁴ Vgl. Eichhorn (2001), S. 174.

Nun fließen zum Zwecke der Wohnbauförderung in Österreich jährlich rd. 1,78 Mrd. Euro⁵ vom Bund an die Länder. In Zeiten knapper Staatsressourcen sorgt der Budgetposten „Wohnbauförderung“ daher auch immer wieder für heftige politische Diskussionen und wirft nicht nur die Frage nach der Zieladäquanz, d.h. danach ob das Instrument „Wohnbauförderung“ geeignet ist, einen bestimmten gesellschaftlich erwünschten (zukünftigen) Zielzustand zu erreichen, sondern vor allem auch die Frage nach der Effizienz, also der relativen Vorteilhaftigkeit der Gewichtung von Objekt- und Subjektförderung, auf.

Vor dem Hintergrund erwähnter Fragestellungen zielt folgender Beitrag auf eine Evaluation des österreichischen Fördermodells ab. Mit Hilfe eines Soll-Ist-Vergleichs soll überprüft werden inwieweit das Instrument „Wohnbauförderung“ das Ziel öffentlicher Wohnungspolitik, nämlich eine angemessene Wohnraumversorgung der Bevölkerung sicherzustellen, tatsächlich erreicht.

Da abgeklärt werden muss an welchen Maßstäben eine solche Evaluierung ansetzt, erfolgt zunächst eine Begriffsbestimmung bzw. Interpretation der Zielsetzung im gesamtgesellschaftlichen Kontext, sodass messbare Soll-Werte abgeleitet und Bewertungsspielräume für die Evaluierung definiert werden können.

Anhand relevanter demographischer und wohnungswirtschaftlicher Entwicklungen im Zeitraum von 1991–2001 werden, daran anschließend, die wohnungswirtschaftliche Versorgungslage der Bevölkerung analysiert und die entsprechenden Ist-Werte ermittelt. Da im Rahmen dieses Beitrages eine bundesweite Analyse aufgrund der Datenmenge nicht möglich ist und insbesondere die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte Berücksichtigung finden soll, wird die Analyse der Versorgungslage auf einen Wiener Gemeindebezirk eingeschränkt, in dem eine überdurchschnittliche Anzahl an einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen vermutet wird.

2.2 Zum Begriff Wohnraumversorgung

Staatliches Handeln im Bereich des Wohnungswesens ist daran ausgerichtet, der Bevölkerung ein angemessenes, also dem jeweiligen **Entwicklungsstand des Landes** entsprechendes, sowohl quantitatives als auch

⁵ Art. 3 § 1 Abs 1 FAG 2001.

qualitatives Wohnraumangebot zur Verfügung zu stellen. Daraus folgt, dass Maßnahmen seitens der öffentlichen Hand einerseits an die Erstellung von Wohnraum gebunden und andererseits an der Bevölkerung und ihren Wohnbedürfnissen ausgerichtet sind. Demzufolge stellt die Wohnraumversorgung „... die Relation zwischen spezifischen Wohnungen und ihren Bewohnern dar, wobei diese üblicherweise die Wirtschaftseinheit eines Haushaltes bilden.“⁶

2.2.1 Die quantitative Wohnraumversorgung

Die quantitative Wohnraumversorgung bezieht sich im weitesten Sinne auf die Versorgung jedes Haushalts mit einer eigenen Wohnung.⁷ Im engeren Sinne wird, nicht zuletzt deswegen, weil dies in Österreich bereits weitgehend der Fall sein dürfte, unter dem Begriff quantitative Wohnraumversorgung das **Verhältnis von Wohnungsgröße (Nutzfläche) zu Haushaltsgröße** verstanden. Im Hinblick auf die Frage der „Angemessenheit“ dieses Verhältnisses kann nun, je nach Entwicklungsstand eines Landes, jenes Verhältnis als Soll-Wert definiert werden, welches vom überwiegenden Teil der Bevölkerung erreicht wird.

Abbildung 7 stellt die in den Jahren 1991 und 2001 durchschnittlichen Nutzflächen (in m²) der Hauptwohnsitzwohnungen des Landes Wien nach Haushaltsgröße dar. Daraus ist ersichtlich, dass im Wiener Durchschnitt im Jahre 1991 Nutzflächen von 57,39 m², 69,20 m², 78,12 m², 85,59 m², 87,49 m², 84,18 m², 81,29 m², und 87,10 m² für 1 bis 8 oder Mehr-Personen-Haushalte erreicht wurden. Im Jahre 2001 beliefen sich die entsprechenden Werte auf 61,16 m², 73,63 m², 82,06 m², 87,67 m², 88,86 m², 90,74 m², 91,08 m², und 103,81 m², wobei alle Haushaltsgrößen im Vergleichszeitraum Nutzflächenzuwächse verbuchen konnten (+6,6 %, +6,4 %, +5,0 %, +2,4 %, +1,5 %, +7,8 %, +12,0 % und +19,2 %).

⁶ Donner (2000), S. 45.

⁷ Vgl. Jaedicke (2001), S. 189.

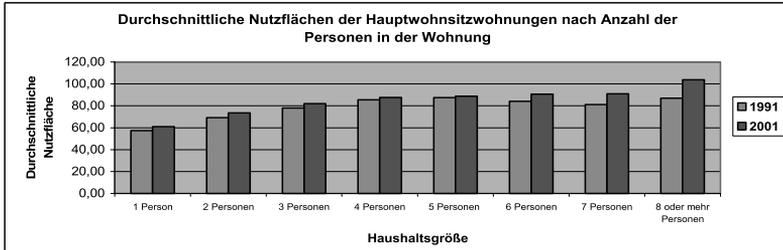


Abbildung 7: Durchschnittliche Nutzflächen Wiener Wohnungen nach Haushaltsgröße

Quelle: ST.AT. Häuser- und Wohnungszählung 1991, 2001

2.2.2 Die qualitative Wohnraumversorgung

Die qualitative Wohnraumversorgung bezieht sich auf das Vorhandensein von bestimmten **Ausstattungsmerkmalen** innerhalb einer jeden Wohnung. Für geförderte Wohnungen normiert der Gesetzgeber eine „den Bauvorschriften entsprechend ausgestattete Wohnung“⁸. Für Neubauten ist daher auf gesetzlicher Ebene grundsätzlich eine Wohnungsausstattung der Kategorie A vorgesehen. Kategorie A Wohnungen sind Wohnungen, welche ein Bad, eine Dusche, ein WC und eine Zentralheizung aufweisen. Neben der Ausstattungskategorie A deutet jedoch auch eine Wohnungsausstattung der Kategorie B, wonach eine Wohnung ein Bad, eine Dusche und ein WC beinhaltet, auf eine angemessene qualitative Wohnraumversorgung hin. Kategorie C Wohnungen, welche lediglich ein WC und Wasserentnahme beinhalten, bzw. Kategorie D Wohnungen, in welchen entweder kein WC oder keine Wasserentnahme vorhanden sind, stellen, gemessen am derzeitigen Entwicklungsstand, jedenfalls keine angemessene qualitative Wohnraumversorgung dar.⁹

Abbildung 8 stellt die relativen Anteile einzelner Ausstattungskategorien am Hauptwohnsitzwohnungsbestand des Landes Wien in den Jahren 1991 und 2001 dar. Daraus ist zu erkennen, dass der Anteil der mit den Kategorien A oder B ausgestatteten Wohnungen am gesamten Hauptwohnsitzwohnungsbestand im Jahre 1991 83,4 % betrug und der Anteil der Kategorie C bzw. D Wohnungen bei 6,5 % bzw. 10,1 % lag.

⁸ § 2 Abs 1 Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz 1989.

⁹ Ausstattungskategorien gemäß dem Statistischen Jahrbuch der Stadt Wien 2001.

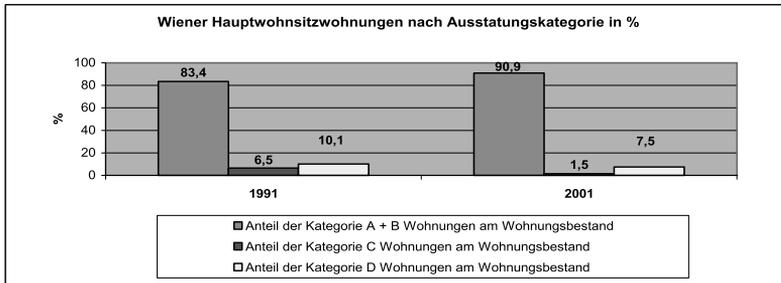


Abbildung 8: Wiener Wohnungen nach Ausstattungskategorie in %
Quelle: ST.AT. Häuser- und Wohnungszählung 1991, 2001

Im Vergleich zum Jahre 1991 hat sich im Jahre 2001 die qualitative Wohnraumversorgung der Wiener Bevölkerung hinsichtlich des Merkmales Ausstattungskategorie deutlich verbessert. Der Anteil der Kategorie A oder B Wohnungen ist von 83,4 % auf 90,9 % gestiegen, während der Anteil der mit der Kategorie C versehenen Wohnungen auf 1,5 % gesunken ist. Weiters ist auch der Anteil der Kategorie D Wohnungen im Jahre 2001 erheblich geringer als zehn Jahre zuvor und beträgt nun 7,5 %.

2.3 Zum Begriff Bevölkerung

Vor dem Hintergrund weit gehenden Wohlstands der österreichischen Bevölkerung ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der Haushalte heute in der Lage ist ihren Wohnbedarf über den Markt zu decken und zwar in jenem quantitativen und qualitativen Ausmaß, welches bereits erörtert wurde. Eine Ausrichtung der Wohnungspolitik an der Gesamtbevölkerung ist also lediglich in dem Sinne zweckmäßig, als Rahmenbedingungen geschaffen und gesichert werden, die einen reibungslosen Austausch zwischen den Akteuren am Wohnungsmarkt ermöglichen und gewährleisten. Keinesfalls aber kommt die gesamte Bevölkerung als jene wohnungspolitische Zielgruppe in Frage, welcher durch Mittel der öffentlichen Hand eine angemessene quantitative und qualitative Wohnraumversorgung ermöglicht werden soll. Erstens sind dafür zuwenig öffentliche Gelder vorhanden und zweitens erscheint es wenig sinnvoll jene Haushalte zu fördern, die sich aufgrund ausreichender Haushaltseinkommen selbst am Markt betätigen können. Im Hinblick auf die wohnungspolitische Zielsetzung der Sicherstellung einer angemessenen Wohnraumversorgung der Bevölkerung ist der Begriff „Bevölkerung“ daher differen-

zierter zu verstehen, und zwar im Sinne einzelner, **förderungswürdiger Bevölkerungsgruppen**. Auch Donner spricht in diesem Zusammenhang davon, dass lediglich Haushalte mit unzureichendem Haushaltseinkommen die wohnungspolitische Zielgruppe darstellen und dass es daher Aufgabe des Staates sei, eine angemessene Wohnversorgung dieser Bevölkerungsschichten, auch mit Nettoaufwand der öffentlichen Hand, sicherzustellen.¹⁰ Ähnlich Donner formuliert Eekhoff: „*Aufgabe des Staates ist es, für eine soziale Absicherung von Personen und Haushalten zu sorgen, denen es aus eigener Kraft nicht gelingt, eine angemessene Wohnung zu bekommen.*“¹¹

Diesem Ansatz wird grundsätzlich auch auf gesetzlicher Ebene begegnet. Das Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz 1989 normiert in § 11 Abs. 1, dass geförderte Wohnungen nur von „**Bezugünstigten Personen**“ in Benützung genommen werden dürfen. Die Begünstigung leitet sich dabei gemäß § 11 Abs. 2 aus der Haushaltsgröße und der Höhe des jährlichen Einkommens (Familieneinkommens) ab, deren Zusammensetzung folgender Tabelle entnommen werden kann.

| Haushaltsgröße | Höchstzulässiges Jahreseinkommen |
|--|----------------------------------|
| 1 Person | € 25.500 |
| 2 Personen | € 38.000 |
| 3 Personen | € 43.000 |
| 4 Personen | € 48.000 |
| Für jede weitere Person erhöht sich das höchstzulässige Jahreseinkommen um jeweils | € 2.800 |

Tabelle 1: Darstellung gemäß § 11 Abs. 2 Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz 1989

Wird berücksichtigt, dass das 3. Quartil der Nettojahreseinkommen der unselbstständigen Erwerbstätigen des Bundeslandes Wien im Jahre 2001 ein Nettojahreseinkommen in Höhe von € 23.165 ausweist¹², ist das vom Gesetzgeber eingeräumte zulässige Jahreshöchstesinkommen für „**Begünstigte Personen**“ allerdings relativ großzügig ausgelegt.

Dass die Mittel der Wohnbauförderung auch aufgrund dieser Regelungen überproportional den mittleren und sogar oberen Einkommenschichten zugute kommen, hat für die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Personen und Haushalte nachteilige Folgen. Dies sei an

¹⁰ Vgl. Donner (2000), S. 45.

¹¹ Eekhoff (2002), S. 170.

¹² ST.AT. Statistisches Jahrbuch 2004, Tabelle 9.07.

der Entwicklung der Wohnraumversorgung im 15. Wiener Gemeindebezirk Rudolfsheim-Fünfhaus im Zeitraum von 1991–2001 dargestellt.

2.4 Die Wohnraumversorgung in Rudolfsheim-Fünfhaus

2.4.1 Demographische Entwicklungen

Laut Volkszählung 1991 hatte Rudolfsheim-Fünfhaus 69.309 Einwohner. Im Jahre 1991 stellte dies einen relativen Anteil an der Wiener Wohnbevölkerung (1.539.848) in Höhe von 4,5 % dar. Im Jahre 2001 umfasste die Wohnbevölkerung in Rudolfsheim-Fünfhaus 64.895 Personen, was einem relativen Anteil an der gesamten Wiener Wohnbevölkerung (1.550.123) in Höhe von 4,2 % entsprach.¹³ Demnach wuchs die Wohnbevölkerung Wiens seit der Volkszählung 1991 um 0,67 % während Rudolfsheim-Fünfhaus im Zeitraum von 1991–2001 einen **Bevölkerungsrückgang** in Höhe von -6,4 % verzeichnete. Dieser gegenläufige Trend zwischen der durchschnittlichen Entwicklung Wiens und der Entwicklung in Rudolfsheim-Fünfhaus machte sich im Vergleichszeitraum auch bei den Privathaushalten bemerkbar. Die Anzahl der Privathaushalte Wiens stieg von 746.760 im Jahre 1991 auf 771.083 im Jahre 2001, also um +3,3 %. Demgegenüber betrug die Anzahl der Privathaushalte in Rudolfsheim-Fünfhaus im Jahre 1991 34.964 und hatte sich zehn Jahre später auf 33.108 Privathaushalte, also um -5,3 % reduziert.¹⁴

Dass Einflüsse aus dem Bereich der Bevölkerung auf Seiten des Wohnungswesens wirksam werden können zeigt Abbildung 9, welche im Zeitraum von 1991 bis 2001 für das Land Wien eine steigende, für Rudolfsheim-Fünfhaus eine **abnehmende Anzahl von Hauptwohnsitzen** erkennen lässt. Besonders bemerkenswert erscheint zudem, dass im Betrachtungszeitraum insbesondere die Anzahl der Nicht-Hauptsitzwohnungen (unverhältnismäßig) zugenommen hat. Obwohl sich diese Entwicklung für das gesamte Wiener Stadtgebiet feststellen lässt (+22,5 %), weist Rudolfsheim-Fünfhaus einen exorbitant hohen Zuwachs an Nicht-Hauptwohnsitzwohnungen auf (+41,2 %). Da Rudolfsheim-Fünfhaus im Zeitraum von 1991–2001 Bevölkerungsrückgänge verzeichnete und auch die Haushaltszahlen sowie die Hauptwohnsitze rückläufig waren, besteht die Vermutung, dass die massive Zunahme der Nicht-Hauptwohnsitzwohnungen u.a. darauf zurückzuführen ist, dass bei Wegzug von

¹³ Volkszählung 2001.

¹⁴ Vgl. Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2001, 2003.

Haushalten aus diesem Bezirk die bisher bewohnten Wohnungen als Nebenwohnsitze beibehalten werden.

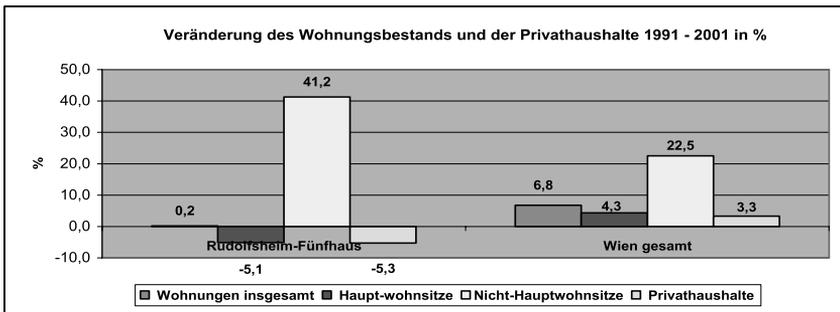


Abbildung 9: Veränderung des Wohnungsbestands und der Privathaushalte 1991–2001 in %

Quelle: Häuser- und Wohnungszählung 1991, 2001; Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1991, 2003

2.4.2 Die Einkommenssituation

Neben rückläufigen Bevölkerungs- und Haushaltszahlen sowie einer sinkenden Anzahl von Hauptwohnsitzen stellt sich Rudolfsheim-Fünfhaus auch als ein Bezirk dar, welcher in anderen Bereichen deutlich vom Wiener Durchschnitt abweicht. Dies dürfte insbesondere die **Einkommenssituation** betreffen, die aufgrund der Ausprägungen der Merkmale „höchste abgeschlossene Ausbildung“ und „Staatszugehörigkeit“ als **unterdurchschnittlich** bezeichnet werden kann. Die Merkmale „höchste abgeschlossene Ausbildung“ und „Staatszugehörigkeit“ werden als aussagekräftige Indikatoren für die Einkommenssituation betrachtet, da einerseits mit steigendem Ausbildungsgrad üblicherweise ein Einkommenszuwachs verbunden ist und andererseits ausländische Arbeitskräfte im Durchschnitt weniger verdienen als inländische.

2. Wohnbauförderung und Wohnraumversorgung in Wien

| Bezirk | Universität, FH in % | Hochschul- verwandte Ausbildung in % | Berufs-bildende höhere Schule in % | Allgemein- bildende höhere Schule in % | Berufs-bildende mittlere Schule in % | Lehrlings- ausbildung in % | Allgemein- bildende Pflicht- schule in % |
|---------------|-------------------------|---|--|---|--|-------------------------------|--|
| 1 | 22,9 | 1,0 | 6,2 | 18,3 | 12,0 | 14,2 | 25,3 |
| 2 | 5,7 | 0,9 | 4,7 | 8,8 | 11,1 | 30,2 | 38,6 |
| 3 | 9,4 | 1,1 | 5,7 | 11,1 | 12,7 | 25,3 | 34,7 |
| 4 | 14,6 | 1,5 | 6,8 | 14,7 | 12,4 | 20,2 | 29,8 |
| 5 | 7,0 | 1,0 | 5,5 | 9,6 | 11,8 | 27,9 | 37,3 |
| 6 | 11,9 | 1,5 | 7,0 | 13,8 | 13,2 | 22,2 | 30,5 |
| 7 | 12,4 | 1,4 | 6,6 | 14,4 | 12,3 | 21,9 | 30,9 |
| 8 | 16,3 | 1,4 | 7,2 | 17,8 | 12,5 | 18,2 | 26,5 |
| 9 | 13,0 | 1,3 | 6,3 | 15,0 | 13,0 | 21,4 | 30,0 |
| 10 | 3,0 | 0,7 | 4,5 | 5,9 | 11,7 | 36,0 | 38,2 |
| 11 | 2,2 | 0,6 | 4,2 | 5,1 | 10,9 | 37,7 | 39,2 |
| 12 | 5,1 | 0,9 | 5,1 | 7,5 | 12,2 | 32,0 | 37,3 |
| 13 | 14,6 | 1,5 | 7,1 | 13,5 | 15,4 | 20,4 | 27,5 |
| 14 | 7,2 | 1,2 | 5,8 | 9,1 | 14,4 | 29,2 | 33,1 |
| 15 | 4,1 | 0,8 | 4,3 | 6,9 | 10,9 | 30,6 | 42,4 |
| 16 | 4,6 | 0,9 | 4,6 | 7,6 | 11,9 | 31,3 | 39,1 |
| 17 | 7,8 | 1,0 | 5,4 | 9,6 | 12,8 | 27,5 | 36,0 |
| 18 | 14,6 | 1,3 | 6,2 | 14,3 | 12,2 | 20,9 | 30,4 |
| 19 | 15,1 | 1,1 | 6,6 | 15,2 | 13,7 | 22,2 | 26,2 |
| 20 | 3,3 | 0,6 | 4,0 | 6,6 | 10,1 | 33,8 | 41,7 |
| 21 | 3,3 | 0,8 | 5,3 | 6,1 | 12,3 | 37,8 | 34,6 |
| 22 | 3,2 | 0,9 | 5,2 | 6,1 | 12,7 | 38,5 | 33,5 |
| 23 | 6,7 | 1,1 | 7,0 | 8,7 | 14,3 | 32,1 | 30,1 |
| Gesamt | 7,1 | 1,0 | 5,4 | 9,2 | 12,4 | 30,0 | 34,8 |

Tabelle 2: Wohnbevölkerung über 15 J. nach höchster abgeschlossener Ausbildung 1991 in %

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1991

Tabelle 2 und 3 stellen die Wohnbevölkerung nach höchster abgeschlossener Ausbildung in den Jahren 1991 und 2001 dar. Es zeigt sich, dass sowohl im Jahre 1991 als auch im Jahre 2001 Rudolfsheim-Fünfhaus einen, den Wiener Durchschnitt deutlich übersteigenden Anteil an Bevölkerungsteilen mit niedrigem Ausbildungsniveau¹⁵ aufwies (73,0 % im Jahre 1991; 69,8 % im Jahre 2001). Da sich die Werte hinsichtlich der Ausbildungssituation der Lehrlinge und der Pflichtschulabgänger in Rudolfsheim-Fünfhaus im Zeitraum von 1991–2001 nicht wesentlich verändert haben, wird angenommen, dass die Bevölkerungsteile mit niedrigem Ausbildungsniveau nicht abgewandert sind. Die Überlegung, dass einkommensschwache Haushalte aufgrund ihrer beschränkten finanziellen Mittel für gewöhnlich an einen Standort gebunden sind, d.h. eine geringe Wohnungsmobilität aufweisen, verstärkt diese Vermutung.¹⁶

¹⁵ Pflichtschulabschluss und Lehrlingsausbildung.

¹⁶ Vgl. Steinbach (2003), S. 6.

2.4 Die Wohnraumversorgung in Rudolfsheim-Fünfhaus

| Bezirk | Universität, FH in % | Hochschul- verwandte Ausbildung in % | Berufs-bildende höhere Schule in % | Allgemein- bildende höhere Schule in % | Berufs-bildende mittlere Schule in % | Lehrlings- ausbildung in % | Allgemein- bildende Pflicht- schule in % |
|---------------|-------------------------|---|--|---|--|-------------------------------|--|
| 1 | 29,4 | 2,4 | 5,1 | 16,6 | 8,3 | 11,6 | 26,7 |
| 2 | 8,8 | 1,8 | 5,1 | 8,6 | 8,7 | 27,3 | 39,6 |
| 3 | 14,0 | 2,5 | 6,0 | 10,8 | 9,9 | 22,5 | 34,3 |
| 4 | 21,5 | 2,9 | 6,3 | 14,5 | 9,4 | 17,9 | 27,5 |
| 5 | 11,3 | 2,1 | 5,9 | 9,7 | 9,4 | 24,8 | 36,9 |
| 6 | 18,7 | 2,8 | 7,3 | 13,3 | 9,8 | 19,3 | 28,7 |
| 7 | 19,7 | 2,9 | 6,6 | 14,0 | 9,1 | 18,5 | 29,2 |
| 8 | 23,2 | 3,0 | 6,6 | 16,0 | 9,1 | 15,6 | 26,5 |
| 9 | 20,1 | 2,9 | 6,4 | 15,6 | 9,4 | 18,8 | 26,8 |
| 10 | 4,7 | 1,5 | 5,2 | 5,9 | 10,2 | 34,7 | 37,8 |
| 11 | 3,5 | 1,4 | 5,4 | 5,5 | 10,7 | 38,1 | 35,4 |
| 12 | 7,4 | 1,8 | 5,8 | 7,4 | 10,6 | 30,1 | 36,8 |
| 13 | 20,2 | 3,2 | 7,3 | 13,0 | 13,4 | 19,6 | 23,4 |
| 14 | 10,5 | 2,7 | 6,8 | 9,2 | 12,3 | 28,4 | 30,0 |
| 15 | 6,9 | 1,7 | 4,9 | 7,4 | 9,3 | 28,1 | 41,7 |
| 16 | 7,6 | 2,0 | 5,2 | 7,7 | 10,1 | 29,7 | 37,6 |
| 17 | 11,1 | 2,3 | 5,6 | 9,3 | 10,1 | 25,4 | 36,3 |
| 18 | 20,7 | 3,1 | 5,9 | 13,6 | 9,8 | 18,8 | 28,1 |
| 19 | 19,2 | 2,7 | 6,3 | 13,0 | 10,8 | 20,8 | 27,2 |
| 20 | 6,4 | 1,5 | 5,0 | 7,0 | 9,2 | 29,9 | 41,0 |
| 21 | 5,4 | 1,9 | 6,2 | 6,2 | 11,5 | 37,0 | 31,9 |
| 22 | 6,3 | 2,2 | 7,1 | 7,1 | 12,2 | 36,5 | 28,7 |
| 23 | 9,6 | 2,6 | 8,0 | 8,7 | 12,9 | 31,6 | 26,6 |
| Gesamt | 10,4 | 2,2 | 6,0 | 9,0 | 10,6 | 28,6 | 33,2 |

Tabelle 3: Wohnbevölkerung über 15 J. nach höchster abgeschlossener Ausbildung 2001 in %

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2001

Abbildung 10 stellt den relativen Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Bezirk in den Jahren 1991 und 2001 dar. Daraus ist ersichtlich, dass Rudolfsheim-Fünfhaus sowohl im Jahre 1991 als auch im Jahre 2001 einen **hohen relativen Anteil an ausländischen Bevölkerungsgruppen** aufwies (32,6 % im Jahre 1991; 28,2 % im Jahre 2001) und den durchschnittlichen Anteil ausländischer Bevölkerungsteile im gesamten Wiener Stadtgebiet in Höhe von 15,4 % (1991) bzw. 15,7 % (2001) deutlich übertraf.

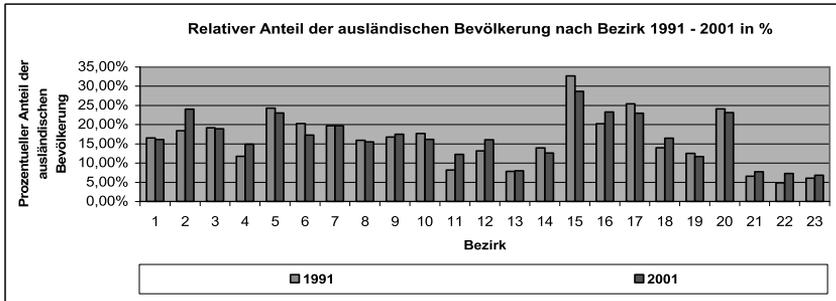


Abbildung 10: Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Bezirk 1991–2001 in %

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 1991, 2003

2.4.3 Die quantitative Wohnraumversorgung

Abbildung 11 stellt die in den Jahren 1991 und 2001 durchschnittlichen Nutzflächen der Hauptwohnsitzwohnungen (in m²) nach Haushaltsgröße des Bezirkes Rudolfsheim-Fünfhaus jenen des Landes Wien gesamt gegenüber.

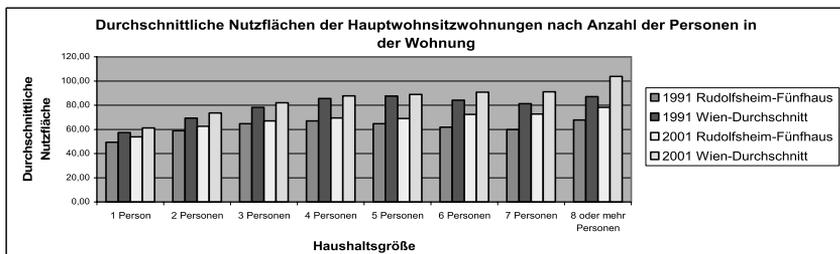


Abbildung 11: Durchschnittliche Nutzflächen in Rudolfsheim-Fünfhaus nach Haushaltsgröße

Quelle: ST. AT. Häuser- und Wohnungszählung 1991, 2001

Es zeigt sich, dass die durchschnittlichen Nutzflächen der Hauptwohnsitzwohnungen des Bezirkes Rudolfsheim-Fünfhaus von 49,31 m², 58,81 m², 64,60 m², 66,92 m², 64,63 m², 61,71 m², 59,71 m², und 67,78 m² für 1 bis 8 oder Mehr-Personen-Haushalte im Jahre 1991 auf respektive 53,76 m² (+9,0 %), 62,54 m² (+6,3 %), 66,98 m² (+3,7 %), 69,43 m² (+3,8 %), 68,89 m² (+6,7 %), 72,29 m² (+17.1 %), 72,60 m² (+21,6) und 78,18 m² (+15,3 %) im Jahre 2001 gestiegen sind.

Obwohl die durchschnittlichen Nutzflächen der Hauptwohnsitzwohnungen des Bezirkes Rudolfsheim-Fünfhaus je Haushaltsgröße sowohl im Jahre 1991 als auch im Jahre 2001 deutlich hinter den korrespondierenden Werten des Wiener Durchschnitts lagen, weist Rudolfsheim-Fünfhaus bei den 1-, 4-, 5-, 6- sowie 7-Personen-Haushalten höhere Nutzflächenzuwächse im Vergleichszeitraum auf.

2.4.4 Die qualitative Wohnraumversorgung

Abbildung 12 stellt den relativen Anteil einzelner Ausstattungskategorien am Hauptwohnsitzwohnungsbestand des Bezirkes Rudolfsheim-Fünfhaus in den Jahren 1991 und 2001 dar. Aus Vergleichszwecken wurden in Abbildung 12 auch die entsprechenden Durchschnittswerte des Landes Wien im Betrachtungszeitraum berücksichtigt.

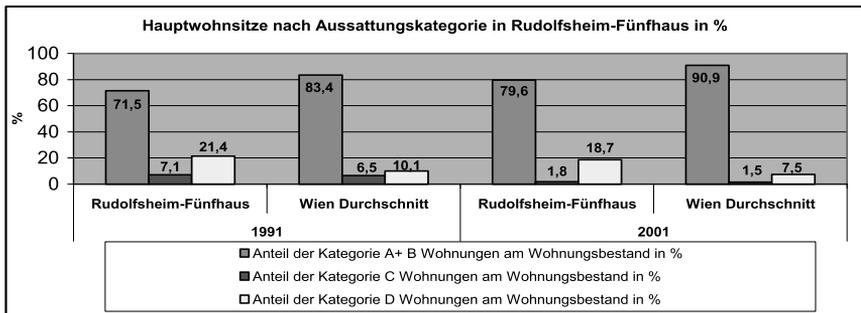


Abbildung 12: Hauptwohnsitze nach Ausstattungskategorie in Rudolfsheim-Fünfhaus in %

Quelle: ST.AT. Häuser- und Wohnungszählung 1991, 2001

Wie Abbildung 12 zu entnehmen ist, hat sich die qualitative Wohnraumversorgung der Bevölkerung hinsichtlich des Merkmales „Ausstattungskategorie“ in Rudolfsheim-Fünfhaus verbessert. Der relative Anteil der mit den Kategorien A oder B ausgestatteten Wohnungen hat sich von 71,5 % im Jahre 1991 auf 79,6 % im Jahre 2001 erhöht. Allerdings liegt dieser Anteil dennoch deutlich hinter den korrespondierenden Durchschnittswerten des Landes Wien (83,4 % im Jahre 1991, 90,9 % im Jahre 2001). Die Ursache hierfür dürfte mitunter darin zu sehen sein, dass die durchschnittliche Zunahme der Kategorie A oder B Wohnungen (gemessen an Absolutwerten) im Betrachtungszeitraum für Wien gesamt bei +13,8 %, für Rudolfsheim-Fünfhaus jedoch nur bei +5,8 % lag.

Positiver verlief die Entwicklung der Kategorie C Wohnungen. Im Vergleich zum Jahre 1991 reduzierte sich der relative Anteil der mit der Ausstattungskategorie C versehenen Wohnungen in Rudolfsheim-Fünfhaus von 7,1 % auf 1,8 % und entsprach im Jahre 2001 somit annähernd dem Durchschnittswert des Landes Wien in Höhe von 1,5 %. Während die durchschnittliche Abnahme der Kategorie C Wohnungen (gemessen an Absolutwerten) im Betrachtungszeitraum für Wien gesamt bei -75,3 % lag, betrug der korrespondierende Wert für Rudolfsheim-Fünfhaus sogar -76,3 % und übertraf damit den Wiener Durchschnitt.

Der relative Anteil der Kategorie D Wohnungen, also der sog. Substandard-Wohnungsbestand, ist in Rudolfsheim-Fünfhaus, trotz der Reduktion von 21,4 % im Jahre 1991 auf 18,7 % im Jahre 2001, hoch und weicht in beiden Jahren massiv von den Vergleichswerten des Landes Wien ab. Auch hier dürfte dafür zum Teil die verlangsamte Entwicklung verantwortlich sein. Während die Abnahme der Kategorie D Wohnungen in Rudolfsheim-Fünfhaus (gemessen an Absolutwerten) lediglich -5,1 % betrug, reduzierte sich die Anzahl der Substandard-Wohnungen im gesamten Wiener Stadtgebiet um -22,4 %.

Darüber hinaus muss angemerkt werden, dass die relativen Anteile der Ausstattungskategorien im Verhältnis zu einer unterschiedlichen Anzahl an Hauptwohnsitzen ausgedrückt wurden und daher bei einem Rückgang von Hauptwohnsitzen – wie dies in Rudolfsheim-Fünfhaus der Fall war – Werte produzieren die keine rein mengenmäßigen Verbesserungen sondern auch Verbesserungen im Verhältnis zur gesunkenen Anzahl der Hauptwohnsitze spiegeln. Dies hat zur Folge, dass der Ist-Zustand in Rudolfsheim-Fünfhaus tendenziell besser und jener des Landes Wien insgesamt, da hier eine Zunahme an Hauptwohnsitzen stattfand (siehe Abbildung 9), tendenziell schlechter dargestellt wurde.

2.5 Bewertung

Werden zur Beurteilung über die „Angemessenheit“ der Wohnraumversorgung in Rudolfsheim-Fünfhaus **Bewertungsspielräume** für die einzelnen Merkmale festgelegt, deren Obergrenze jeweils der Wien-Durchschnitt und deren Untergrenze eine 10%ige Abweichung dazu bildet, lassen sich obige Ergebnisse in Tabelle 4 und 5 zusammenfassend darstellen.

2.5 Bewertung

| Quantitative Wohnraumversorgung | Wien Durchschnitt | Rudolfsheim-Fünfhaus | Bewertung zum Wien Durchschnitt |
|---------------------------------|--|--|---------------------------------|
| | Durchschnittliche Nutzfläche der Hauptsitzwohnungen 2001 | Durchschnittliche Nutzfläche der Hauptwohnsitzwohnungen 2001 | |
| Haushaltsgröße | Bewertungsspielraum | Ist-Wert | Bewertung |
| 1-Person | 55,04 m ² - 61,16 m ² | 53,76 m ² | unangemessen |
| 2-Personen | 66,27 m ² - 73,63 m ² | 62,54 m ² | unangemessen |
| 3-Personen | 73,85 m ² - 82,06 m ² | 66,98 m ² | unangemessen |
| 4-Personen | 78,90 m ² - 87,67 m ² | 69,43 m ² | unangemessen |
| 5-Personen | 79,97 m ² - 88,86 m ² | 68,89 m ² | unangemessen |
| 6-Personen | 81,67 m ² - 90,74 m ² | 72,29 m ² | unangemessen |
| 7-Personen | 81,97 m ² - 91,08 m ² | 72,60 m ² | unangemessen |
| 8 od. mehr Personen | 93,43 m ² - 103,81 m ² | 78,18 m ² | unangemessen |
| | Durchschnittlicher Nutzflächenzuwachs 1991 - 2001 | Durchschnittlicher Nutzflächenzuwachs 1991 - 2001 | |
| Haushaltsgröße | Bewertungsspielraum | Ist-Wert | Bewertung |
| 1-Person | +5,94% - +6,6% | +9,0% | angemessen |
| 2-Personen | +5,76% - +6,4% | +6,3% | angemessen |
| 3-Personen | +4,5% - +5,0% | +3,7% | unangemessen |
| 4-Personen | +2,16% - +2,4% | +3,8% | angemessen |
| 5-Personen | +1,35% - +1,5% | +6,7% | angemessen |
| 6-Personen | +7,02% - +7,8% | +17,1% | angemessen |
| 7-Personen | +10,8% - +12,0% | +21,6% | angemessen |
| 8 od. mehr Personen | + 17,28% - 19,2% | +15,3% | unangemessen |

Tabelle 4: Durchschnittliche Nutzfläche 2001 und durchschnittlicher Nutzflächenzuwachs 1991–2001

Das Merkmal „Durchschnittliche Nutzfläche 2001“ weist in Rudolfsheim-Fünfhaus für alle Haushaltsgrößen unerwünschte Abweichungen von mehr als zehn Prozent zum jeweiligen Wien-Durchschnitt auf. Die quantitative Wohnraumversorgung in Rudolfsheim-Fünfhaus wurde daher stichtagbezogen mit „unangemessen“ bewertet. Demgegenüber zeigt das Merkmal „Durchschnittlicher Nutzflächenzuwachs 1991–2001“, dass Rudolfsheim-Fünfhaus über einen Zeitraum von zehn Jahren in sechs von acht Haushaltsgrößenkategorien höhere Nutzflächenzuwächse als der Wiener Durchschnitt verbuchen konnte. Über den Vergleichszeitraum wurde die quantitative Wohnraumversorgung in Rudolfsheim-Fünfhaus daher überwiegend mit „angemessen“ bewertet.

2. Wohnbauförderung und Wohnraumversorgung in Wien

| Qualitative Wohnraumversorgung | Wien Durchschnitt | Rudolfheim-Fünfhaus | Bewertung zum |
|---|---------------------|---------------------|-------------------|
| | Bewertungsspielraum | Ist-Wert | Wien Durchschnitt |
| Ausstattungskategorie A oder B 2001 | 81,9% bis 91,0% | 79,6% | unangemessen |
| Durchschnittliche Zunahme der Kategorie A oder B Wohnungen 1991- 2001 | +12,4% bis +13,8% | +5,6% | unangemessen |
| Ausstattungskategorie C 2001 | 1,4% bis 1,5% | 1,8% | unangemessen |
| Durchschnittliche Abnahme der Kategorie C Wohnungen 1991- 2001 | -75,3% bis -67,8% | -76,3% | angemessen |
| Ausstattungskategorie D 2001 | 6,8% bis 7,5% | 18,7% | unangemessen |
| Durchschnittliche Abnahme der Kategorie D Wohnungen 1991- 2001 | -22,4% bis -20,2% | -5,1% | unangemessen |

Tabelle 5: Ausstattungskategorie 2001 und Entwicklung der Ausstattungskategorie 1991–2001

Das Merkmal „Ausstattung“ weist in Rudolfshheim-Fünfhaus im Jahre 2001 für jede Kategorie unerwünschte Abweichungen von mehr als zehn Prozent zum jeweiligen Wien-Durchschnitt auf. Aus diesem Grund wurde auch die qualitative Wohnraumversorgung in Rudolfshheim-Fünfhaus stichtagbezogen mit „unangemessen“ bewertet.

Auch die Entwicklung der einzelnen Ausstattungskategorien in Rudolfshheim-Fünfhaus blieb im Zeitraum von 1991–2001 deutlich hinter der durchschnittlichen Entwicklung Wiens zurück (eine Ausnahme bildet die Entwicklung der Kategorie C Wohnungen). Für den Vergleichszeitraum wurde daher die qualitative Wohnraumversorgung überwiegend mit „unangemessen“ bewertet.

2.6 Resümee

Wie sich aus Prognosen zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung ablesen lässt,¹⁷ wird die Bevölkerung und insbesondere die Zahl der

¹⁷ Vgl. Fassmann/Münz (1998), S. 103.

Haushalte auch weiterhin zunehmen. Das bedeutet, dass, insbesondere dort wo der **Ersatzbedarf für Wohnraum hoch** ist, auch der Wohnungsneubau langfristig notwendig sein wird. Da eine angemessene quantitative und qualitative Wohnraumversorgung der Bevölkerung Aufgabe des Staates ist, werden hierfür auch in Zukunft öffentliche Gelder erforderlich sein.

Wird die wohnungswirtschaftliche Versorgungslage Österreichs betrachtet, darf angenommen werden, dass die Mehrheit der in Österreich lebenden Haushalte angemessen quantitativ und qualitativ mit Wohnraum versorgt ist. Dieses, auch im Vergleich zu anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, überdurchschnittlich **hohe Versorgungsniveau** ist auf das bestehende System der Wohnbauförderung zurückzuführen, zeugt von seiner **bedarfsgerechten Ausrichtung und Anwendung** und belegt, dass das Maßnahmenbündel „Wohnbauförderung“ ein zieladäquates wohnungspolitisches Instrument darstellt.

Die Auseinandersetzung mit der Wohnraumversorgung im 15. Wiener Gemeindebezirk Rudolfsheim-Fünfhaus hat aber auch erkennen lassen, dass die **Wohnsituation einkommenschwacher Personen** und Haushalte, also jener, die die Leistungen des Systems am dringendsten benötigen, **unbefriedigend**, dem hohen Entwicklungsstand des Landes Österreich eigentlich unwürdig ist. Nun stellt sich die Frage wie das Instrument Wohnbauförderung optimiert werden könnte damit einerseits ein überdurchschnittlich hohes Versorgungsniveau aufrechterhalten bleibt und andererseits sozial Schwache in stärkerem Ausmaß als bisher berücksichtigt werden.

Kritiker der Objektförderung fordern in diesem Zusammenhang oftmals einen völligen Ersatz der Objektförderung durch die Subjektförderung, da dieser der Vorteil der sozialen Treffsicherheit innewohnt. Dies dürfte allerdings nicht der geeignete Weg sein. In der Bundesrepublik Deutschland, in der die Gewichtung von Objekt- und Subjektförderung ähnlich jener in Österreich ist, formulierte der Baufinanzierungsausschuss der Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder (ARGEBAU) hierzu Folgendes: *„Die wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Individualförderung nach dem Model der Studie (von Schneider und Schuppner, Jk.), die Liberalisierung des Bestandes an öffentlich geförderten Wohnungen, lässt sich infolge rechtlicher Hindernisse und entgegengesetzter wohnungspolitischer Zielsetzungen nicht erfüllen. Auch die künftige Wohnungsbauförderung wird generell auf das Instrument der Objektförderung nicht verzichten können. Objektförderung lässt sich so*

ausgestalten, dass soziale Ungerechtigkeiten weitgehend vermieden werden. Die **Individualförderung** ist für den Fiskus **nicht billiger** (Hervorhebung erfolgte durch uns, Jk.).¹⁸

Aus diesem Grund wurden in der Bundesrepublik Deutschland anstelle eines Ersatzes der Objektförderung durch die Subjektförderung Korrekturinstrumente wie etwa die **Fehlbelegungsabgabe** eingesetzt. Die Fehlbelegungsabgabe stellt einen Sonderfall einer Verbrauchsbesteuerung dar, die die Bewohner geförderter Wohnungen trifft, welche die Anspruchsvoraussetzungen (Einkommengrenzen) einer solchen Wohnung nicht mehr erfüllen. Trotz steigender Einnahmen aus der Fehlbelegungsabgabe haben jedoch mehrere Länder und Kommunen die Fehlbelegungsabgabe mittlerweile ganz oder teilweise ausgesetzt bzw. abgeschafft, weil sich gezeigt hat, dass die Abgabe zwar die Fehlförderung korrigiert, gleichzeitig aber die Sozialstruktur von Wohnanlagen destabilisieren kann und die Bildung von sozial problematischen Ghettos begünstigt. Inwieweit die hieraus entstehenden gesamtgesellschaftlichen Kosten durch die Einnahmen aus der Fehlbelegungsabgabe gedeckt werden können ist jedenfalls fraglich.¹⁹

Eine **allgemeine Verbrauchsbesteuerung**, die jene trifft, welche einen zu hohen Pro-Kopf -Anteil an dem verfügbaren Wohnraum beanspruchen, wäre aber durchaus sinnvoll, denn nach einem Gutachten der Gesellschaft für interdisziplinäre Sozialforschung funktioniert in Österreich die Aufteilung des Wohnraumes auf einzelne gesellschaftliche Gruppen mit spezifischen Bedürfnissen und unterschiedlichen ökonomischen Voraussetzungen äußerst schlecht. Als Gründe für den **mangelnden Allokationsprozess** werden Verdrängungswettbewerbe angeführt, die u.a. dann einsetzen, wenn Haushalte ihre Erstwohnsitze nicht aufgeben obwohl der Zweitwohnsitz bereits der Mittelpunkt des Wohnbedürfnisses geworden ist.²⁰ Die steigende Anzahl der Nebenwohnsitze (siehe Abbildung 9) legt die Vermutung nahe, dass dieser Mechanismus, dessen Problematik darin liegt, dass Haushalte mit mehr als einem Wohnsitz die Wohnungsmarktsituation für alle anderen Personen und Haushalte verschlechtern, zügig voranschreitet. Die Einführung einer solchen Verbrauchsbesteuerung ist allerdings an eine wohnungspolitische Grundsatzenscheidung gebunden und somit in einem größeren, den Geltungs-

¹⁸ ARGEBAU (1973), S. 426.

¹⁹ Vgl. Jenkis (2004), S. 307.

²⁰ Vgl. Fassmann/Münz (1998), S. 95.

bereich des Förderwesens deutlich überschreitenden Zusammenhang zu sehen und zu beurteilen.

Im Bereich des geförderten Wohnbaus dürften sich die hohen Einkommensgrenzen, bis zu denen Förderungen gewährt werden, sowie die Tatsache, dass Haushaltseinkommen und -größe nur zum Zeitpunkt der Beantragung von Fördermitteln herangezogen werden, erschwerend auf eine verteilungsgerechte Allokation von Wohnraum auswirken. Während durch die hohen Einkommensgrenzen eine Partizipation einkommensstarker Bevölkerungsschichten am geförderten Wohnbau ermöglicht wird, werden Zinsen und Tilgungen unabhängig von der individuellen und familiären Einkommensentwicklung berechnet und belasten somit einkommensschwache Haushalte relativ stärker als einkommensstarke. So betrachtet, stellen die **Herabsetzung der Einkommensgrenzen** sowie die Regulierung der Wohnkosten über eine **einkommensabhängige Anpassung der Kreditzinsen und Annuitätenzuschüsse** überlegenswerte Korrekturmaßnahmen im Bereich der Objektförderung dar.²¹

Zusammenfassend steht die Wohnungspolitik und mit ihr das Förderwesen daher heute nicht nur vor der Aufgabe ein angemessenes Versorgungsniveau bereitzustellen sondern sich, vor allem auch im Sinne einer größeren **sozialen Gleichheit**, mit Fragen der Verteilung auseinander zu setzen.

Bibliographie

- ARGEBAU*, Baufinanzierungsausschuss der Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister:
Soziale Absicherung der Wohnungsmarktwirtschaft durch Individualsubvention – Eine Erwiderung, Gutachten, in: Bundesbaublatt, Heft 9 (1973), S. 421–426, zitiert nach: Jenkis, Helmut (2004): Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik, S. 304, München 2004
- Donner*, Christian (2000): Wohnungspolitiken in der Europäischen Union, Wien, 2000
- Eekhoff*, Johann (2002): Wohnungspolitik, 2. Aufl., Tübingen, 2002
- Eichhorn*, Angelika (2001): Zieladäquanz wohnungspolitischer Instrumente, in: *Jenkis*, Helmut (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. Aufl., S. 159–180, München 2001
- Fassmann*, Heinz/*Münz*, Rainer (1998): Haushaltsentwicklung und Wohnungsbedarf in Österreich 1996–2021, in: Schriftenreihe Nr. 139 der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), Wien 1998

²¹ Vgl. Fassmann/Münz (1998), S. 98.

2. Wohnbauförderung und Wohnraumversorgung in Wien

- Jaedicke, Wolfgang* (2001): Wirkungen wohnungspolitischer Instrumente, in: *Jenkis, Helmut* (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. Aufl., S. 184–207, München 2001
- Jenkis, Helmut* (2004): Grundlagen der Wohnungswirtschaftspolitik, München 2004
- LGBL* für Wien Nr. 18/1989: Landesgesetz vom 24. Februar 1989
- Statistik Austria* (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 2004, Häuser- und Wohnungszählung 1991, 2001
- Magistrat der Stadt Wien* (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien, Ausgabe 1991–2003
- Steinbach, Josef* (2003): Aufgabenfelder der Wiener Stadtentwicklungsplanung, Thesenpapier zum Fachworkshop zur Bevölkerungsentwicklung Wiens im Rahmen des Stadtentwicklungsplanes 05, Wien 2003
- Stiens, Gerhard* (2001): Bevölkerungsentwicklung und Wohnungswirtschaft, in: *Jenkis, Helmut* (Hrsg.): Kompendium der Wohnungswirtschaft, 4. Aufl., S. 297–309, München 2001