

**WOHNUNGSNOT UND BENACHTEILIGUNG  
TROTZ GLEICHBEHANDLUNG AUF DEM WOHNUNGSMARKT**

---

Heinz Schoibl, Helix – Forschung und Beratung  
Hydra, August 2011

*Seit wenigen Jahren haben neben InländerInnen und diesen Gleichgestellten auch Drittstaatsangehörige unter bestimmten Voraussetzungen Zugang zu Gemeinde- und geförderten Wohnungen. Nach wie vor aber belegen gravierende Benachteiligungen von MigrantInnen auf dem Wohnungsmarkt einen erheblichen Nachholbedarf zur Beseitigung von Diskriminierungen beim Zugang zum öffentlichen Wohnungsmarkt.*

Der öffentliche Wohnraum in Österreich, Bestand aus Gemeinde- sowie geförderten Wohnungen in der Regie von kommunalen Wohnungsämtern und / oder (gemeinnützigen) Bauträgern, wurde im Rahmen des EU-finanzierten Projekts „Equality in Housing“<sup>1</sup> dahingehend untersucht, ob und inwieweit in diesem Rahmen die Einhaltung der international akkordierten Antidiskriminierungsnormen gewährleistet wird. Während eine Rechtsexpertise untersuchte, wie die Gleichbehandlungsnormen und Gleichstellungsrichtlinien in den rechtlichen Grundlagen der Wohnbauförderung, der Wohnungsgemeinnützigkeit sowie in den Leitlinien für die Wohnungsvergabe durch die öffentliche Hand (Gemeinden und Länder) umgesetzt und berücksichtigt sind, stand in einem zweiten Teil (Fragebogenerhebung, Interviews und ExpertInnengespräche) die Frage im Zentrum, inwieweit in der Praxis der Wohnungsvergabe in fünf ausgewählten Regionen (Wien, Linz und Bregenz, Niederösterreich und Tirol) den Auflagen und Normen des Diskriminierungsverbots, der entsprechenden Gleichbehandlungsgesetze und der Gleichstellungsrichtlinie der EU entsprochen wird.

Ausgangslage: Auf dem Wohnungsmarkt der österreichischen Städte kommt es in zweierlei Hinsicht zu Benachteiligungen. Das betrifft einmal Armutshaushalte und zum anderen Haushalte mit Migrationshintergrund. Armutshaushalte mit Migrationshintergrund sind in diesem

---

<sup>1</sup> Equality in Housing ist ein Projekt für Vielfalt und gegen Diskriminierung in Österreich. Dieses wird operativ von der Volkshilfe Österreich gemeinsam mit der BAWO und dem Klagsverband durchgeführt. Es wird durch das Programm der EU für Beschäftigung und Soziale Sicherheit – PROGRESS (2007-2013) unterstützt und vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, dem Bundeskanzleramt sowie dem Land Wien aus Mitteln der Wohnbauforschung kofinanziert. Die in der Veröffentlichung enthaltenen Informationen geben nicht notwendigerweise die Auffassung der Europäischen Kommission wieder.

Kontext mit einer kumulierten Benachteiligung konfrontiert. Das ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass im österreichischen Modell der sozialen Wohnpolitik armuts- und integrationspolitischen Aufgabenstellungen eher nur nachrangige Bedeutung beigemessen wird. Die Wohnversorgung vieler Armutshaushalte mit oder ohne Migrationshintergrund ist mit folgenden Stichworten zu charakterisieren:

- Zwangssesshaftigkeit in zu kleinen bzw. für Wohnzwecke ungeeigneten Wohnungen
- Zwangsmobilität durch befristete Mietverträge, Mietschulden und Delogierung
- prekäre Wohnversorgung, Wohnungslosigkeit oder Obdachlosigkeit<sup>2</sup>.

Trotz Öffnung des geförderten und Gemeindewohnungsmarktes für MigrantInnenhaushalte, seit wenigen Jahren in ganz Österreich weitgehend umgesetzt, gilt:

- MigrantInnen leben überwiegend in Mietwohnungen des privaten Wohnungsmarktes
- ihre verfügbare Wohnfläche pro Person ist in der Regel **kleiner** und
- die **Wohnkostenbelastung** wesentlich **höher** als bei InländerInnen
- MigrantInnen leben überwiegend in Städten mit mehr als 20.000 EinwohnerInnen. Differenziert betrachtet, fällt die **Segregation** bei Personen aus Afrika, Asien und der Türkei am höchsten aus<sup>3</sup>.

Zugänge: Vorrangig ist darauf zu verweisen, dass sich über viele Jahre eines nahezu durchgängigen Ausschlusses von MigrantInnenhaushalten aus dem öffentlichen Wohnungsmarkt ein Rückstau aus Wohnversorgungsproblemen gebildet hat, der seit der Umsetzung der Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsnormen noch nicht abgebaut werden konnte. Ergänzend dazu stellt sich jedoch die Frage, ob die getroffenen Vorsorgen ausreichen, elementare Benachteiligungen nachhaltig zu beseitigen. Die nun vorliegenden Studien zur Rechtslage sowie zur kommunalen / regionalen Praxis der Wohnungsvergabe belegen eine Reihe von weiterhin bestehenden Schieflagen auf der Ebene der strukturellen Rahmenbedingungen, im Wesentlichen also der gesetzlichen Bestimmungen und der administrativen Richtlinien für die Wohnungsvergabe:

- **Eingeschränkter Zugang zu bzw. Ausschluss aus gefördertem Wohneigentum**: Während InländerInnen und diesen Gleichgestellte uneingeschränkt Anspruch auf die

---

<sup>2</sup> Vgl. ausführlicher: Heinz Schoibl 2008

<sup>3</sup> Vgl. dazu: Statistik Austria 2010 sowie Integrationsfonds 2009

entsprechenden Subjektförderungen für den Erwerb von Eigentumswohnungen oder Eigenheimen, müssen in manchen Bundesländern Drittstaatsangehörige eine Grunderwerbsgenehmigung beantragen bzw. sind überhaupt vom Bezug ausgeschlossen.

- **(k)ein Anspruch auf Wohnbeihilfe**: Länderweise sind unterschiedliche Regelungen des Zugangs zu Wohnbeihilfe in Kraft und etwa in NÖ Drittstaatsangehörige durchgängig ausgeschlossen.
- Der Zugang von Drittstaatsangehörigen zu Gemeinde- oder geförderten Mietwohnungen ist von einer **Niederlassungsbewilligung** abhängig. Zudem werden von einzelnen Gemeinden noch zusätzliche Bedingungen wie der Nachweis eines **ordentlichen mehrjährigen Aufenthalts und/oder einer durchgängigen Erwerbstätigkeit** vor Ort eingefordert.
- In den meisten Bundesländern sind **subsidiär Schutzberechtigte** vom Zugang zu öffentlichem Wohnraum sowie zum Anspruch auf Wohnbeihilfe ausgeschlossen.
- **Unterschiedliche Kosten des Zugangs zu öffentlichem Wohnraum**: Länderweise unterschiedlich sind weiters die Einstiegskosten in öffentlichen Wohnraum geregelt. Während in den westlichen Bundesländern keine finanziellen Einstiegshürden verlangt werden, können sich Armutshaushalte in Wien und Niederösterreich den Zugang zu geförderten Mietwohnungen ohne ergänzende Förderung (Superförderung in Wien) und Unterstützung (Wohnassistenz in NÖ) nicht leisten.

Gesetzliche Grundlagen und administrative Vorgaben der Wohnungsvergabe stellen solcherart für viele einkommensschwächere Haushalte mit Migrationshintergrund<sup>4</sup> eine unüberwindliche Hürde respektive Benachteiligung dar. Unzureichende Transparenz, fehlende bzw. mangelhafte Information über die verwaltungsförmigen Abläufe etc. führt dazu, dass viele Haushalte mit Migrationshintergrund in den Städten, in denen sie leben, keinen gleichwertigen Zugang zum öffentlichen Wohnungsmarkt realisieren können. Die vorliegenden Studien vergleichen die Situation in ausgewählten Regionen (Niederösterreich und Tirol) und Städten (Wien, Linz, Bregenz). Mit gutem Grund kann jedoch angenommen werden, dass viele dieser Mangelfeststellungen auch für die anderen Länder und Städte in Österreich gelten und demgemäß gleichermaßen entsprechende Nachbesserungen einzufordern sind.

Überwiegend handelt es sich dabei um rechtlich korrekte Maßnahmen, die vor dem Hintergrund von Antidiskriminierungsnormen und Gleichstellungsaufgaben gewissermaßen erlaubt

---

<sup>4</sup> Unter Migrationshintergrund werden gemäß dem Definitionsvorschlag von Statistik Austria Personen subsumiert, die selbst oder deren Eltern im Ausland geboren wurden.

sind, auch wenn daraus nachhaltige Benachteiligungen resultieren<sup>5</sup>. Dementsprechend kommt es auch in den Gleichbehandlungsstellen der Länder und der Gleichbehandlungsanwaltschaft des Bundes nur sehr vereinzelt zu konkreten Beschwerden über diskriminierende Vergabepraktiken.

Vergabe von öffentlichem Wohnraum: Im Rahmen der Vergaberichtlinien der Gemeinden werden relevante Aspekte der Wohn- und Lebenssituation der WohnungswerberInnen erfasst. Der jeweils individuelle Wohnbedarf (in Bezug auf Haushaltszusammensetzung und Einkommen, aktuelle Wohnsituation oder Dringlichkeit einer Wohnversorgung etc.) mündet in eine Warteliste, bis ein konkreter Wohnungswunsch durch die Zuteilung einer passenden Wohnung erfüllt werden kann. Fragen der Staatsbürgerschaft und / oder der ethnischen Herkunft spielen dabei auf der formellen Ebene keine Rolle.

Die Wohnungsvergabe selbst erweist sich in der kritischen Diskussion mit ExpertInnen jedoch dann als kompliziert, wenn auch auf Fragen des Zusammenlebens und der Integration im Wohnumfeld eingegangen werden muss, um sozialen bzw. ethnischen Konflikten vorbeugen zu können.

Leitbilder der kommunalen / regionalen Wohnpolitik: Die kommunale / regionale Wohnpolitik steht allem voran unter einem integrativen Leitbild zur Gewährleistung einer hohen Wohnqualität für breite Teile der Bevölkerung, das auch Teile der Mittelschicht einschließt. Aufgaben der Ökologie und des Klimaschutzes wurden in den vergangenen Jahrzehnten verstärkt in den Aufgabenkreis der Wohnpolitik aufgenommen, dementsprechend ist auch im geförderten Wohnbau das Preisniveau erheblich angestiegen. Erst in den letzten Jahrzehnten sind Aufgaben im Rahmen der Integration von Haushalten mit Migrationshintergrund zu einem Tätigkeitsschwerpunkt von Wohnungsämtern und gemeinnützigen Bauträgern geworden. Danach gilt es, Integration durch ausgewogene Durchmischung nach sozialen sowie ethnischen Kriterien zu fördern, Ghettobildung zu vermeiden und Tendenzen zur Ausbildung bzw. Verfestigung von parallelgesellschaftlichen Strukturen entgegen zu wirken. Diese integrationspolitischen Zielsetzungen werden in letzter Zeit verstärkt als Argument für eine gezielte Berücksichtigung weiterer migrations- / integrationsspezifischer Gesichtspunkten wie Religion und insbesondere Sprachkenntnisse verwendet, etwa inwieweit Sprachkenntnisse als Voraussetzung für die Vergabe von Gemeinde- oder geförderten Mietwohnungen eingefordert werden sollten. Während vor allem VertreterInnen der „Österreich zuerst“-Fraktion dafür eintre-

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu etwa Volker Frey 2011

ten, wenden RechtsexpertInnen ein, dass das Kriterium der ausreichenden Sprachkenntnisse bereits eine Voraussetzung für die Gewährung einer Niederlassungsberechtigung darstellt. Eine darüber hinausgehende Überprüfung der Sprachkenntnisse durch die Gemeinden und ein entsprechender Ausschluss von dauerhaft niedergelassenen Drittstaatsangehörigen vom Zugang zu öffentlichem Wohnraum wäre als unmittelbare Diskriminierung zu bewerten und demgemäß ungesetzlich<sup>6</sup>.

In Abkehr von einer politischen Auseinandersetzung über Zugangshürden und Integrationsanreize warnen viele ExpertInnen vor einer vordergründigen Ethnisierung von sozialen Problemen auf der Ebene der Wohnanlagen oder Stadtteile. Sie fordern stattdessen eine verstärkte Ausrichtung der Wohnungsvergabe nach Kriterien einer sozialen Durchmischung (Alter, Haushaltsgröße und –zusammensetzung, Einkommen und sozialer Status etc.) ein. Grundlagen dafür sollten bereits im Kontext der Stadtplanung gelegt und durch Angebote der Gemeinwesenarbeit unterstützt werden.

Bedarf, Perspektiven und Empfehlungen: Die Vergabe von öffentlich geförderten sowie Gemeindewohnungen hat gleichermaßen den vorgegebenen Leitbildern einer ausgewogenen und qualitativ hochwertigen Entwicklung von Stadtteilen und Wohnsiedlungen zu entsprechen und die Normen der Antidiskriminierungsgesetze und –richtlinien einzuhalten. In der Vergabepraxis kommt es gemäß den Erfahrungen von Einrichtungen zur Beratung und / oder Vertretung von Wohnungssuchenden bzw. von MigrantInnen zu entsprechenden Nachteilen:

- Beratungs- und Vertretungseinrichtungen beklagen ‚gefühlte Diskriminierung‘, etwa wenn KlientInnen auf eine Intervention angewiesen sind, damit sie einen regulären Antrag einbringen können
- Sie bemängeln fehlende Grundlagen für Kommunikation, Austausch und Kooperation, die nur zu einer Bittsteller-Rolle für die Vertretungs- und Beratungseinrichtungen führen können
- Wohnungsämter und gemeinnützige Wohnbauträger haben bestenfalls punktuelle Erfahrungen mit bereichs- und einrichtungsübergreifender Vernetzung und Kooperation
- inter- und transdisziplinäre Arbeitsansätze fehlen im Kontext des öffentlichen Wohnungsmarktes nahezu gänzlich bzw. sind nur in wenigen regionalen / kommunalen Modellen gewährleistet.

---

<sup>6</sup> Im Juni 2011 hat die Vorarlberger Landesregierung eine entsprechende Novellierung des Wohnbauförderungsgesetzes beschlossen. Auswirkungen auf die Praxis der Wohnungsvergabe in den kommunalen Wohnungsämtern sind aktuell nicht bekannt. Unklar ist auch, ob diese gesetzliche Regelung einer rechtlichen Überprüfung standhält.

Dementsprechend richten sich die Bedarfsanmeldungen und Vorschläge vor allem daran aus, die Wohnungsvergabe vor Ort zu entlasten und die Integration von neuen MieterInnen (mit Armuts- und / oder Migrationshintergrund) durch entsprechende Maßnahmen im Wohnumfeld zu unterstützen. Im Einzelnen finden sich sowohl in der Online-Befragung als auch in den Interviews und Gesprächsrunden mit ExpertInnen praktische Bedarfsanmeldungen nach systematischen Nachbesserungen sowohl zur Erleichterung der Zugänge zu öffentlichem Wohnraum als auch zur Förderung der Akzeptanz in der öffentlichen Meinung.

Vernetzte, bereichsübergreifende Angebote für Fortbildung, Austausch und Kommunikation; strukturelle Grundlagen für Kommunikation und Kooperation zwischen den wohnungsmarkt-relevanten Einrichtungen; Förderung von Integration durch wohnortnahe / nachgehende soziale Arbeit und Gemeinwesenarbeit; inklusive Modelle der Förderung (z.B. durch finanzielle Hilfestellungen) sowie entsprechende Vorgaben der Stadt- und Siedlungsplanung sollten auf Perspektive zur Verbesserung der Wohnversorgung von MigrantInnen führen.

Ausblick: Für den Herbst 2011 sind auf den Ergebnissen dieser beiden Studien aufbauende Workshops zu Sensibilisierung, Willensbildung und Weiterbildung hinsichtlich einer diskriminierungsfreien Vergabep Praxis geplant und aktuell in Vorbereitung.

#### Literatur:

Volker Frey, Recht auf Wohnen?, Wien 2011, verfügbar unter: [www.bawo.at](http://www.bawo.at)

Integrationsfonds Österreich, Wohnsituation, verfügbar unter:

[http://www.integrationsfonds.at/wissen/zahlen\\_und\\_fakten\\_2009/soziooekonomische\\_situation/wohnsituation/](http://www.integrationsfonds.at/wissen/zahlen_und_fakten_2009/soziooekonomische_situation/wohnsituation/)

Heinz Schoibl, Armutsfalle Wohnen; in: Nikolaus Dimmel / Karin Heitzmann / Martin Schenk (Hrsg.): Handbuch Armut in Österreich, Wien 2008, verfügbar unter: [www.helixaustria.com](http://www.helixaustria.com)

Statistik Austria, Migration und Integration, Wien 2010, verfügbar unter:

[http://www.statistik.at/web\\_de/dynamic/services/publikationen/2/publdetail?id=2&listid=2&detail=579](http://www.statistik.at/web_de/dynamic/services/publikationen/2/publdetail?id=2&listid=2&detail=579)