

## Unruhen in Frankreichs Vorstädten

*„Die Straßenschlachten in den Pariser ‚Banlieues‘ kommen nicht von ungefähr: Sie sind das Ergebnis jahrzehntelanger städtebaulicher Fehler“, schreibt Sebastian Heinzel im profil 45, 7. November 2005. Vor über einem Jahr wurde am SRZ die von der österreichischen Bundeswohnbauforschung, von der Wohnbauforschung Wien und vom Österreichischen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen geförderte, unter der Leitung von Karl Czasny erarbeitete Studie „Internationaler Vergleich wohnbezogener Transfers“ fertiggestellt und in der Ausgabe 1/2004 der STADTRAUMZEIT kurz vorgestellt. In dieser Forschungsarbeit werden die Wohnungspolitiken der fünf EU-Länder Österreich, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Niederlande einander gegenübergestellt. Die SRZ-Redaktion ist der Meinung, daß der Frankreich-Teil der Studie eine ganze Menge Hintergrundinformation zum Verständnis der Problematik enthält, die wir unseren interessierten Leserinnen und Lesern nicht vorenthalten sollten. Auch jenen Stimmen, die das österreichische Förderungssystem immer wieder in die Richtung umbauen wollen, die u.a. auch Frankreich eingeschlagen hat, sei dieser Studententext ans politische Herz gelegt. Der folgende Kommentar ist eine von der Redaktion gekürzte Fassung des Frankreich-Teils der Studie.*

Karl Czasny

### Das französische System der Wohntransfers

#### Objektförderung

Im französischen System der Wohntransfers dominiert schon seit Jahren die Subjektförderung. Dennoch ist die Objektförderung nach wie vor wichtig. Um das Jahr 2000 sind etwa von den jährlich rund 300.000 fertiggestellten Wohneinheiten mehr als 200.000 gefördert. Die mit besonders hoher Unterstützung gebauten Wohnungen für die sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen weisen einen deutlich niedrigeren Ausstattungsgrad auf als die weniger geförderten Wohnungen für höhere Einkommensschichten. Dies stellt eine wesentliche Differenz zu den einheitlichen Qualitätsstandards des österreichischen Förderwesens dar und kann als eine der Ursachen für die großen, bis heute unbewältigten Segregationsprobleme des französischen Wohnungswesens angesehen werden.

#### Subjektförderung

Die markanteste Strukturveränderung im französischen System der Wohntransfers ist der langfristige Anstieg des Gewichts der Nachfragestützungen („Wohnbeihilfen“). Der europaweit beobachtbare Trend setzte in Frankreich sehr früh ein. Schon am Anfang der achtziger Jahre floß hier fast die Hälfte aller direkten Wohnungssubventionen in die Individualförderung.

Derzeit gibt es in Frankreich drei Formen der Subjektförderung: eine für bestimmte Haushaltstypen (Jungfamilien, Familien mit Kindern, Haushalte mit Behinderten) gedachte Beihilfe, eine ergänzend zu bestimmten Objektförderungen gewährte, also an bestimmte Wohnungstypen gebundene Beihilfe und eine allgemeine Wohnbeihilfe, die unabhängig vom Haushalts- oder Wohnungstyp gewährt wird und ausschließlich vom jeweiligen Haushaltseinkommen abhängig ist. Eine Variante einer „negativen

Subjektförderung“ ist die „Fehlbelegungsabgabe“, die besser verdienende Bewohner von Sozialwohnungen zu zahlen haben. Sie wird jedoch nur selten eingehoben (→ Kasten).

Hier nun ein paar Eckdaten zur Subjektförderung in Frankreich:

- Der Anteil der Wohnbeihilfebezieher im gesamten Mietensektor ist so hoch wie in keinem anderen der Vergleichsstaaten, insbesondere also auch wesentlich höher als in Österreich.
- Die durchschnittliche Wohnbeihilfe ist etwas niedriger als in Österreich und deutlich niedriger als in Großbritannien.
- Die Wohnbeihilfe leistet in Frankreich einen größeren Beitrag zur Reduktion der Armutsrate als in den übrigen Vergleichsstaaten.

Wie in Großbritannien erhält in Frankreich auch ein sehr hoher Anteil der Alleinerzieher, Jungfamilien und Seniorenhaushalte Wohnbeihilfe.

### Sonstige Maßnahmen

Die ergänzenden Maßnahmen für die sozial schwächsten, von Obdachlosigkeit bedrohten Haushalte sind in Frankreich stärker als in Österreich in das Gesamtsystem der Wohntransfers integriert. Dies gilt nicht nur für die Beihilfezahlungen, sondern auch für die öffentlich Unterstützung der privaten Obdachlosenbetreuung und die Beiträge des Staates und sonstiger Gebietskörperschaften für den Wohnungssolidaritätsfonds („Fonds de solidarité pour le logement“).

Der Fonds bildet die finanzielle Grundlage einer konzentrierten nationalen Anstrengung zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit. Diese fußt ihrerseits auf einem im Jahr 1990 erlassenen Gesetz, in welchem das „Recht auf Wohnraum“ verankert wurde. Die Hauptaufgabe jenes Solidaritätsfonds besteht in der Bereitstellung von finanziellen Hilfen (Darlehen, Garantien, Subventionen) für Mieter in Zahlungsschwierigkeiten oder für Wohnungslose.

### Gesamtstruktur des französischen Fördersystems

Im Unterschied zu den Niederlanden und Großbritannien hat Frankreich den Anteil der Wohntransfers am gesamten Bruttoinlandsprodukt in den neunziger Jahren nicht stark reduziert. Langfristig ist eine Wellenbewegung festzustellen, die seit einem Höhepunkt zur Mitte der siebziger Jahre einen sanften Anteilsrückgang zeigt. Zur Jahrhundertwende ist der Anteil der Wohntransfers am BIP in Frankreich etwa so hoch wie in Österreich.

### Zur Entwicklung des Systems der Wohntransfers in Frankreich

Jahr	Gesamtanteil am BIP	Anteile der ...		
		Objektförderung		Subjekt- förderung
		direkt	indirekt	
1970	1,3%			
1975	2,0%	40%	33%	17%
1992	1,9%	24%	22%	42%
1998	1,7%	11%	31%	60%

Quelle: Donner, C. (2000), Seiten 291 f und 301

Die kontinuierliche Steigerung des Anteils der Subjektförderungen wird von dem ebenso kontinuierlichen Anteilsrückgang der direkten Objektförderung begleitet. Die indirekten Objektförderungen haben jedoch nach einem vorübergehenden Rückgang in den achtziger Jahren wieder an Bedeutung gewonnen, sodaß derzeit gut ein Fünftel aller Wohnsubventionen auf diesen Fördertyp entfällt.

## Die Folgen

### Belastung durch Wohnkosten

Frankreich erzielt vor allem im Mietensektor für arme Haushalte, Alleinerziehende und Jungfamilien recht gute internationale Vergleichsresultate. Die guten Kostenresultate sind jedoch zum Teil die Folge von erhöhter Belagsdichte.

Deutlich weniger gut sind die Vergleichsresultate bei der Gesamtheit aller Haushalte. Der hohe Anteil der Subjektförderung wirkt sich zwar positiv für die bedürftigen Gruppen aus; ihre Forcierung senkt jedoch den Anteil der Objektförderungen, mit dem eine Senkung des allgemeinen Mietniveaus zu erzielen wäre.

### Verteilung im Wohnungsbestand

Ein Indikator für die (sektorale) Integration der ärmeren Haushalte in das Wohnungssystem ist der Anteil der untersten Einkommen im Bereich der billigsten Mietwohnungen. Nach diesem Indikator liegt Frankreich zwar im Mittelfeld der Vergleichsstaaten, jedoch haben diese eher mittleren **sektoralen** Ungleichverteilungen in Frankreich wegen starker **räumlicher** Ungleichverteilung eine besondere Sprengkraft entwickelt und daher entsprechend erhöhte politische Aufmerksamkeit gefunden. Die räumliche Segregation der verschiedenen sozialen und ethnischen Gruppen ist eines wichtigsten Problemfelder der französischen Wohnungspolitik:

- 1) weist der für die Versorgung einkommensschwacher Haushalte wichtige Sozialwohnungsbestand der sechziger und siebziger Jahre eine sehr geringe räumliche Streuung auf, da er in hohem Ausmaß aus riesigen Sozialwohnungssiedlungen, den sogenannten „Grands Ensembles“, besteht.
- 2) zeigen diese Siedlungen gewaltige Defizite bei der Bauqualität und der Versorgung mit Infrastruktur, die zum Teil durch die Differenzierung der Qualitätsstandards im Fördersystem bedingt sind.
- 3) schließlich sind die betreffenden Anlagen allein aufgrund ihrer riesigen Ausmaße zumeist in großer räumlicher Distanz zu den Zentren gelegen. Infrastrukturelle Mängel kommen daher noch stärker zum Tragen. Negative Folgen der sozialen Segregation werden durch die räumliche Isolation potenziert.

### Der Trend zur Großwohnanlage

Der in erheblichem Maße für die Segregationsproblematik verantwortliche Großwohnanlagentrend der sechziger und siebziger Jahre hat seinerseits eine Reihe von Ursachen. Neben der zu jener Zeit noch straff zentralistischen Organisation der Wohnungspolitik, welche eine Präferenz für großmaßstäbliche Lösungen bewirkt, ist

vor allem der Zwang zur Rationalisierung der Wohnungsproduktion zu nennen, der aus einem besonders hohen Neubaubedarf resultiert. Dieser hat zwei Hauptkomponenten: Ersatzbedarf wegen großflächiger Gebäudeabbrüche und Zusatzbedarf in den Ballungszentren, der eine wachstumsbedingte Sogwirkung auf Arbeitsimmigranten auslöste und schließlich die (vergleichsweise späte) Rückwanderung im Zuge des Dekolonisationsprozesses bewirkte. Die Kombination dieser gewaltigen Neubautätigkeit mit dem Schwenk in der Förderungspolitik (Steigerung der Subjekt- und der Eigenheimförderung, Abbau der Objektförderung und Senkung der Einkommensgrenzen für den Wohnbeihilfenanspruch) hat die Problematik noch verschärft.

Jene auch in den Niederlanden zu beobachtende Entwicklung hat in Frankreich zwei segregationsverstärkende Effekte: Die vermehrte Eigenheimförderung zieht die Mittelschichten aus den Sozialwohnungsbeständen ab und erleichtert andererseits den Zuzug der untersten Einkommensschicht in die vorher für sie zu teuren Sozialwohnungen. Gehören im Jahr 1973 erst 12% der HLM-Haushalte zum untersten Einkommensquartil, so sind es zwanzig Jahre später bereits 35%. In den 80er Jahren beginnen nationale Anstrengungen gegen die verheerenden Auswirkungen der räumlichen Segregation.

Den Anfang dieser nationalen Anstrengung macht ein Programm zur sozialen Entwicklung benachteiligter Stadtviertel (Programm "développement social du quartier"), von dem fast 150 Stadtviertel profitierten. Den Höhepunkt bildet dann die Verabschiedung zweier auf die Stadtentwicklung bezogener Gesetze im Jahr 1991. Das eine davon leitet einen finanziellen Ausgleich zwischen Gemeinden mit hohen Steuereinnahmen und geringem Sozialwohnungsbestand und solchen, in denen das Gegenteil der Fall ist, ein. Das andere dient explizit dem „Kampf gegen die soziale Ausgrenzung in den Städten“. Es verpflichtet die größeren Kommunen zum Bau von Sozialwohnungen, erleichtert ihre Baulandpolitik und stellt ihnen neue finanzielle Mittel zur Verfügung. Ergänzend wird auch ein eigenes „Ministère de la Ville“ geschaffen.

Wie schwierig es selbst für ein gut koordiniertes und ambitioniertes Vorgehen ist, bereits in Gang befindliche soziale Entmischungsprozesse zu bremsen und den durch sie mitverursachten Verslumungstendenzen Einhalt zu gebieten, zeigen die internationalen Vergleichsergebnisse zur sozialen Qualität der Wohnumgebung.

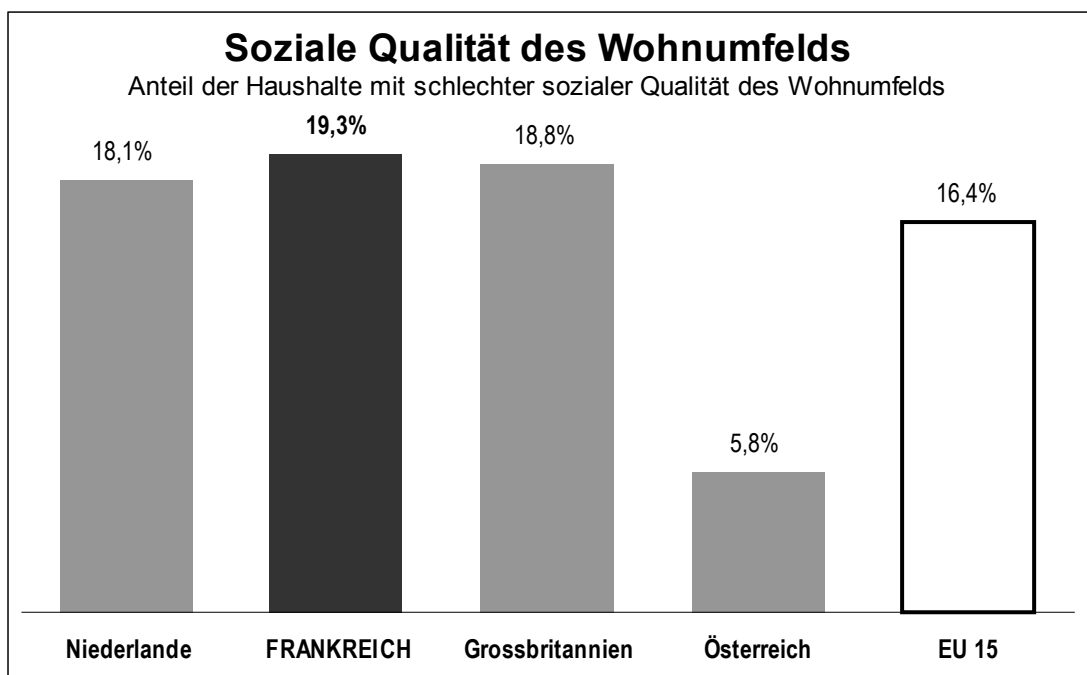
### **Wohnqualität**

Frankreich weist bei den armen Haushalten die von allen Vergleichsstaaten größte **Belagsdichte** pro Wohnraum auf, wobei zusätzlich noch die eher geringe Durchschnittsfläche der französischen Wohnräume zu berücksichtigen ist. Bei den Alleinerziehern und den Jungfamilien werden dagegen bessere Vergleichsergebnisse erzielt.

Bei der **Ausstattung** der Wohnungen mit Bad/Dusche und Freiräumen (Balkon, Terrasse, Garten) liegen die französischen Haushalte an letzter Stelle. Bei den armen Haushalten, den Alleinerziehern und den älteren Seniorenhaushalten ist zusätzlich auch der Qualitätsrückstand auf den Durchschnittshaushalt sehr groß.

Beim **Erhaltungszustand** der Wohngebäude und der Umweltqualität der Wohnungen weist Frankreich ebenfalls eher schlechte Vergleichswerte auf, vor allem mit seinem generell niedrigen Qualitätsniveau.

Besondere Beachtung verdient die **soziale Qualität** des Wohnumfelds. Sie wurde am Vorhandensein von Kriminalität und Vandalismus gemessen. Frankreich schneidet, so wie Großbritannien und die Niederlande, viel schlechter ab als Österreich. (siehe Grafik).



Daß Frankreich trotz der erwähnten Segregationsprobleme nicht hinter die Niederlande und Großbritannien zurückfällt, hat in erster Linie mit der Statistik zu tun: Sie präsentiert Durchschnittswerte. Die Besonderheit der französischen Situation besteht, wie ausführlich dargestellt, in der räumlichen Konzentration der Probleme auf die Großsiedlungen. Möglicherweise drücken auch positive Auswirkungen der Politik zur Verminderung der sozialen Ausgrenzung den Anteil der Haushalte mit schlechter sozialer Qualität etwas herunter.

### **Bedrohung durch Obdachlosigkeit**

Obdachlosigkeit ist neben den negativen Folgen der sozialen Segregation eines der wichtigsten Themen der französischen Wohnungspolitik. Auch das Gesetz des Jahres 1990, welches ein Recht auf Wohnraum zusichert und regionale Aktionspläne zum gezielten Einsatz zusätzlicher Subjektfördermittel vorsieht, kann jedoch das Problem der Obdachlosigkeit nicht aus der Welt schaffen. Zur Mitte der neunziger Jahre sind etwa 1,5% der Haushalte obdachlos, was knapp 350.000 obdachlosen Personen entspricht. Eine aus dem Jahr 2001 stammende Studie des nationalen französischen Statistik Instituts (INSEE) kommt zu folgenden Werten:

■

**Eckdaten zum französischen Wohnungssystem**

- **Der französische Wohnungsbestand mit einem nur 33%igen Anteil von Mietwohnungen weist im Kreis der fünf Vergleichsstaaten den zweithöchsten Eigentümeranteil hinter Großbritannien auf. In gesamteuropäischer Perspektive liegt eine Eigentümerquote von 67% aber genau im Durchschnitt aller EU-15 Staaten.**
  
- **Frankreich ist neben Deutschland der einzige Vergleichsstaat, in dem im Bereich der Mieten der private Sektor einen höheren Anteil als die Sozialwohnungen aufweist. Im Unterschied zu Deutschland, wo die privaten Mieten ein extremes Übergewicht haben, ist aber der Überhang der privaten gegenüber den sozialen Mietwohnungen in Frankreich nur schwach ausgeprägt (18 versus 15%).**
  
- **Der Anteil der privaten Mieten ist – in langfristiger Perspektive – vor allem in den 70er und 80er Jahren stark rückläufig. Das ist einerseits eine Folge der Konzentration der Neubuanstrengungen auf den Bereich der Sozialwohnungen und andererseits ein Ergebnis einer Welle von Abbrüchen, Umnutzungen und Eigentumsumwandlungen, welche vor allem das Segment der älteren, schlecht ausgestatteten privaten Mietwohnungen betraf.**
  
- **Dadurch wurde das Angebot an billigem Wohnraum deutlich reduziert, was große Probleme für die Wohnversorgung der ökonomisch schwächsten Haushalte schuf. Diese finden nämlich oft schwer Zugang zu den Sozialwohnungen, da deren Vermieter aus Angst vor Mietrückständen die Wohnungen nur ungern an die Ärmsten vergeben.**
  
- **Bei diesen Vermietern von Sozialwohnungen handelt es sich durchwegs um gemeinnützige Wohnungsunternehmen, die sogenannten HLM (Habitations à Loyer Modéré). Die öffentliche Hand tritt im Unterschied etwa zu Großbritannien oder Österreich nicht unmittelbar als Vermieter auf. Fast ein Drittel aller HLM werden jedoch von Gemeinden kontrolliert.**
  
- **Im Sektor der sozialen Mietwohnungen findet man in Frankreich so wie in Österreich eine objektbezogene Kostenmiete. Es wird also bei der Mietenbildung jede Wohnhausanlage als eine eigene wirtschaftliche Einheit betrachtet, sodaß keine Quersubventionierungen stattfinden können. Dies führt dazu, daß ältere Sozialwohnungen eher billiger sind.**
  
- **Seit dem Jahr 1996 müßte in Frankreich von Haushalten, deren Einkommen die für Sozialmieter geltende Einkommensobergrenze um mehr als 40% überschreitet, ein Mietzuschlag eingehoben werden. Im Bereich der von Segregationsproblemen betroffenen Wohnsiedlungen wenden die Bauträger diese Bestimmung jedoch (ähnlich wie in Deutschland) nicht an, um nicht zu einer weiteren sozialen Entmischung beizutragen. Insgesamt wird der Zuschlag nur bei 6% der HLM-Wohnungen eingehoben, wobei die Mietsteigerung im Durchschnitt 18% beträgt.**