

MIGRATION ALS IMPULS FÜR DIE STADTENTWICKLUNG

Monika Mokre, Michael Wagner
Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung (IWS)
Wien

Gliederung:

Die Öffnung von Grenzen
Erhöhte Marktintegration
Gefährdung der Beschäftigungsstandards
Verteilungskonflikte bei wachsender Bevölkerung
Vielfältige Anforderungen an die Politik

Die Öffnung von Grenzen

Die Umstrukturierung Mitteleuropas hat zahlreiche und tiefgreifende Veränderungen in Wien ausgelöst, die mit den drei Worten "Wien wächst wieder" zusammengefaßt werden können. Mit welchen Assoziationsinhalten dieser Leitgedanke der künftigen Stadtentwicklung gefüllt wird, hängt wesentlich von der Betrachtungsebene ab: Das neuerliche Wachstum Wiens eröffnet unterschiedliche Chancen und Bedrohungen, je nach dem, ob es vom Blickwinkel der Wirtschaftstreibenden, der Arbeits- und Wohnungssuchenden, der ansässigen oder der zuwandernden Bevölkerung gesehen wird.

Für die Wiener Wirtschaft eröffnen sich aus der Neupositionierung Wiens innerhalb der ökonomischen Architektur Europas deutliche quantitative und qualitative Wachstumschancen. Denn die politische und ökonomische Integration Europas lenkt ein breites Interesse auf das Städtedreieck Wien - Bratislava-Budapest, das von seinem Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpotential als Hoffungsgebiet ertragreicher Investitionen gelten kann. Dazu trägt insbesondere das (auf geographisch engem Raum wirksame) starke Gefälle hinsichtlich der institutionellen Rahmenbedingungen des technisch-kommerziellen Know-Hows, der Lohn- und Kapitalkosten bei; denn diese markanten Unterschiede in den Faktorpreisen, der Faktorproduktivität und den lokalen Marktbedingungen erlauben spezifische Kosten-Erlös-Kombinationen, die beachtliche Erträge versprechen.

Wien kann innerhalb des Städtedreiecks seinen Vorsprung hinsichtlich des Reifegrades seiner institutionell-administrativen Rahmenbedingungen, seiner hohen Integration in den europäischen OECD-Raum und der Qualifikation seiner Erwerbstätigen nutzen, um eine Konzentration von wertschöpfungsintensiven Dienstleistungen und spezialisierter gewerblich-industrieller Produktion in Wien einzurichten.

Erhöhte Marktintegration

In diesem Kontext spielt Migration eine doppelte Rolle. Der Zuzug von Erwerbstätigen in leitender unselbständiger Tätigkeit oder in freiberuflichen Arbeitsgebieten trägt dazu bei, daß Wien zu einem festen Knoten innerhalb des internationalen Netzwerkes wirtschaftlicher Aktivitäten anwächst; denn Handels- und Kooperationsbeziehungen erfolgen nicht auf anonymen Märkte sondern auf der Grundlage persönlicher Kontakte. Je breiter sich solche Beziehungen über Migranten bester Referenz und etablierter Stellung in ihrem "Ausgangs-ort" herstellen lassen, desto stärker können sich die Innovationsimpulse durch erhöhte Marktintegration entfalten.

Das Netzwerkkonzept gilt im Prinzip für Migranten jeder Qualifikationsstufe; allerdings setzt dies voraus, daß alle von ihnen eine Chance erhalten, über den unmittelbaren Einsatz ihrer Arbeitskraft innerhalb fester vorgegebenen Bedingungen hinaus, ein breiteres Spektrum ihres Lebens (zumindest vorübergehend) in Wien zu entfalten.

Der erhöhte Wettbewerbsdruck, dem sich Wiens Unternehmen in dieser neuen Situation ausgesetzt sehen, kann einen wichtigen Impuls zu verstärkter Innovationstätigkeit auslösen. Zugleich besteht indes die Gefahr, daß Unternehmen aufgrund des erhöhten Arbeitskräftepotentials auf eine "Billiglohnstrategie" setzen. Zumal wenn sich aufgrund der kurzfristigen Marktlogik aus dem Angebot deutlich niedriger remunerierter Arbeitskräfte Chancen auf eine unmittelbare Erhöhung des Unternehmensgewinnes ergeben, droht eine Vernachlässigung des Qualitätswettbewerbes und der Investitionen in technischen Fortschritt und Humankapital. Damit wird jedoch die langfristige Wachstumsdynamik von Wiens Wirtschaft geschwächt; auf kurze Perspektive steigen Beschäftigung und Erträge, während die "innere" Einkommensdynamik der Stadtwirtschaft erlahmt.

Gefährdung der Beschäftigungsstandards

An dieses erste Risikofeld (Schwächung der Innovationskraft durch Billiglohnstrategien) grenzt ein zweiter Problembereich, mit dem sich Wiens Wirtschaft und Gesellschaft konfrontiert sieht: die Erosion der arbeitsrechtlichen Standards. Dies geschieht auf stille Weise über den grauen Arbeitsmarkt, auf dem Personen mit recht verschiedenem sozio-ökonomischen Profil über mehr oder minder lange Perioden Beschäftigung suchen und finden. Vielfach sind die Betroffenen (aufgrund der äußerst beschränkten Bedingungen ihres Heimatortes) bereit zu Lohnsätzen zu arbeiten, Gesundheits- und Sozialrisiken auf sich zu nehmen, die nach dem gegenwärtigen politisch konsensualen Verständnis als nicht akzeptabel angesehen werden.

Der graue Arbeitsmarkt wirkt nicht nur direkt auf die unselbständig Erwerbstätigen, die sich einem erhöhten Lohndruck ausgesetzt sehen. Die Erosion der Arbeitsstandards wirkt auch indirekt durch die Umsatz- und Beschäftigungsverluste jener Betriebe, die sich an die Standards gebunden fühlen.

Die Auflösung der Beschäftigungsstandards durch die aggressive Expansion des grauen Arbeitsmarktes löst einen Verdrängungsprozeß aus, dessen sichtbares Zeichen eine steigende Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig wachsender Beschäftigung ist. Die "teuren" eingesessenen Erwerbstätigen werden durch "billige" Personen ersetzt, die eine höhere Flexibilität in regionaler, sozialer und ökonomischer Hinsicht einbringen. Dies führt zu einer Sozialisierung der Kosten der Billiglohnstrategie im urbanen Raum. Gleichzeitig kommt es zu einer Schwächung der dauerhaften städtischen Kaufkraft, wodurch die lokale Basis der traditionellen Wiener Dienstleistungsbranchen geschwächt wird; dies erhöht die Konjunktursensitivität der Stadtwirtschaft.

Verteilungskonflikte bei wachsender Bevölkerung

Die skizzierte Risiken eines langfristigen niedrigen Produktivitätswachstums, der Erosion von Beschäftigungsstandards und der Verfestigung von Arbeitslosigkeit stellen sich aus der Sicht der Verdrängten als Konkurrenzkampf mit den Migranten dar. Tatsächlich stehen jedoch unter solchen Bedingungen etablierte Verteilungsrelationen hinsichtlich des Sozialproduktes zwischen den einzelnen Interessensgruppen der österreichischen Gesellschaft zur Diskussion. Diese Verteilungskonflikte sind indes nur ein Feld von zahlreichen der Stadtentwicklung, in denen drohende Engpässe verstärkte Eingriffe der Öffentlichen Hand erfordern. So bildet der Boden einen äußerst knappen Faktor, dessen Nutzungsart und -intensität in weiten Bereichen des Stadtgebietes Überlastungserscheinungen spürbar werden läßt. Dies gilt für das Ausmaß der Preisbewegungen von Boden für Wohn-, Produktions- und Verkehrsflächen; für den Verlust von Grundflächen, derer die Wiederherstellung einer ökologischen Balance bedarf; für die Verteilung von Nutzungsarten innerhalb der Stadt und dem damit ausgelösten Verkehrsaufkommen. In einem weiteren Sinn wird der Engpaß auch bei der Befriedigung steigenden Wohnraumbedarfes spürbar. Diese Faktoren lassen die Führung von Entwicklungsachsen über die Stadtgrenzen geboten erscheinen.

Die Umsetzung dieser Einsicht erfordert eine weitgehende Abkehr vom neomerkantilistischen Denken, das für viele politische Entscheidungsträger in Jahrzehnten sinkender oder stagnierender Bevölkerungszahlen plausibel schien: Nur was innerhalb der Stadt geschähe, bringe Vorteile; je weniger über die Grenzen hinauswandere, umso besser. Wächst Wien wieder, so bedarf es einer neuen Maxime. Die Stadt sieht sich aufgefordert mit anderen Gebietskörperschaften intensiv an der Entwicklung praktischer Formen stadtübergreifender Strategien zu arbeiten. Es gilt politisch-administrative Grenzen "nach innen" zu öffnen.

Freilich bildet die Knappheit des Bodens und die mit ihr verbundenen Verknappung an Raum für Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Verkehr nur einen der Engpässe. Ein anderer betrifft nicht die Balance zwischen Mensch und Natur, sondern jene zwischen Unselbständig Erwerbstätigen und den Besitzern von Eigentum und Kapital; zwischen den begüterten Haushalten und jenen Familien, die mit den Grenzen ihres Einkommens schmerzhaft konfrontiert sind.

Auch diese Verteilungsfragen lassen sich so wenig über Marktmechanismen regeln wie jene des ökologischen Gleichgewichtes. Denn am Markt sind die weniger Vermögenden stets die Schwächeren, die durch die Kaufkraft der Wohlhabenderen an den Rand gedrängt zu werden drohen.

Vielfältige Anforderungen an die Politik

Eine ungesteuerte Migration läßt also zusammenfassend Engpässe insbesondere auf drei Ebenen befürchten: bei der ökologischen Balance, den Wohnungen und beim (öffentlichen und individuellen) Verkehr. Eine Regulierung der Zuwanderung über den Arbeitsmarkt erscheint daher kaum tauglich. Denn dieser weist trotz der angeschnittenen Probleme eine weitaus höhere Aufnahmekapazität auf als sie der "Lebensraum Stadt" erbringen kann. Die Abstimmung solch unterschiedlicher Bedürfnisse erfordern daher komplexe und vielfältige Aktivitäten politischer Entscheidungsträger, die sich nicht auf die einfache Formel "Isolation" oder "Akkommodation" bringen lassen. Denn diese beiden Varianten kommen im Grunde einer recht abstrakten Problembearbeitung gleich. Durch "Isolation" scheint es als ob die Stadt sich vor dem Druck einfach abschirmen könne. Dies ist jedoch nicht der Fall; insbesondere in einer "zivilen Gesellschaft", in der Freizügigkeit nicht bloß ein Postulat der Tourismusindustrie ist, sondern Teil eines umfassenden Selbstverständnisses vom Individuum. Die Isolationskonzepte sind (ob beabsichtigt oder nicht) mit der Forderung nach obrigkeitsstaatlicher Kontrolle von

Menschen und ihren Beweggründen für räumliche Mobilität verbunden. Wird eine solche Position in ausführend-administrativen Details weitergedacht, so erweist sie sich mit einem offenen Gesellschaftsbild als unvereinbar.

Auch die Alternative, die "Akkomodationsstrategie", kann kaum als befriedigend gelten. Sie darf zwar für sich in Anspruch nehmen, insofern menschenfreundlich zu sein, als sie jenen Menschen, die kommen wollen, die Stadt öffnet. Indes unterwirft sie sich einer Diktatur der Quantitäten, indem sie die urbane Lebensqualität jener Personen, die schon jetzt (oder zukünftig in Wien leben) einfach übergeht: Der verstärkte Bau von Wohnungen, Schulen, Straßen- und Parkplätzen eröffnet keine schlüssigen Antworten auf die Fragen erhöhter Mobilität.

Vielmehr bedarf es eines Kurses strategisch platzierter Engpässe. Dies lehrt schon die Bewahrung der Innenstädte vor dem Individualverkehr. Nicht die Blockade des Raumes, sondern die graduelle Erschwerung bestimmter Zugangsformen findet Akzeptanz. Anstatt mit direkten Interventionen zu dirigieren wird durch bewußt gestaltete "Kontexte" schrittweise ein Interessensausgleich hergestellt.

Als Ziel einer solchen Strategie läßt sich ein Konzept der Stadenwicklung jenseits der Positionen "vollkommene Assimilation" und "strikte Segregation" formulieren, das häufig unter den Begriff "Multikulturalität" zusammengefaßt wird. Dieses Gesellschaftsmodell impliziert auch die Fähigkeit der Menschen (und der Stadtplanung), eine Vielfalt von Schattierungen zu leben, ohne sich vorschnell auf Polarisierungen (die häufig Gefühlen der Bedrohung und der mit ihnen verbundenen Aggressionen entspringen) einzulassen. Nur unter solchen Voraussetzungen können die Lernchancen, die sich aus der Begegnung mit dem Fremden ergeben, für die ansässige wie die zuwandernde Bevölkerung aktiv genutzt werden und so die Bewohner Wiens als Individuen wie auch die Stadt als Gesamtes bereichern.

Dieser Beitrag beruht auf Arbeiten des IWS-Teams im Rahmen der Studien:

IFES - Institut für empirische Sozialforschung / IWS-Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung / KDZ - Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum. Wien 2010.

Entwicklungstendenzen bei wachsender Bevölkerung und offenen Grenzen. Bd. 1. Wien: 1990.

IWS - Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung (Hrsg.). Offene Herausforderung. Weltfachausstellung '95 Wien-Budapest. Regensburg: transfer verlag 1990.

Magistrat der Stadt Wien / IWS - Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung / Wien 2010. Wien wächst wieder. Stadtentwicklung bei Bevölkerungswachstum und offenen Grenzen. Bd. 2. Regensburg: transfer verlag 1990.