

Vom normativen Grundrecht auf Wohnen, seiner legislativen Zerstückelung und dessen tatsächlicher Verweigerung ⇒ im Zeichen der Subsidiarität

Heinz Schoibl, helix OEG, Salzburg 9/98

Der normative Rahmen und die Wohnpolitik

Österreich hat die allgemeine Menschenrechtskonvention ratifiziert. Damit gilt auch in Österreich grundsätzlich ein Recht auf Wohnen.

Dieses UN-normierte Menschenrecht ist aber nicht in Verfassungsrang gesetzt. Stattdessen gibt es in einer Reihe von Bereichsgesetzen (Wohnbauförderung, Raumordnung, Mietrecht etc.) normative Festlegungen, die als indirektes Grundrecht auf Wohnen zu verstehen sind.

"Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen ist in einer Weise sicherzustellen, dass die Lage und Qualität der Wohnungen sowohl die Wahrung der Privatsphäre als auch die gesellschaftliche Entfaltung des Einzelnen im Wohnbereich ermöglichen" (Österreichisches Raumordnungskonzept 1975)

Unter anderem die Zerstückelung des Globalrechtes auf Wohnen in Teilrechte führt dazu, dass kein einklagbarer individueller Rechtsanspruch auf Wohnversorgung entsteht. Die österreichische Rechtswirklichkeit steht damit in einem konstitutionellen Widerspruch zum ratifizierten Menschenrecht.

Das (Un)Glück des richtigen Geburtsortes

Österreich ist ein Bundesstaat und föderal gegliedert. In den letzten Jahrzehnten wurde diese Grundstruktur weiter ausgebaut und auch der Wohnsektor in Länderkompetenz übertragen. Die grundsätzlichen Zielbestimmungen aus dem Österreichischen Raumordnungskonzept sind nun in die Zielbestimmungen der Länder-Ausführungsgesetze aufgenommen. So ist „die Versorgung der Bevölkerung in ihren Grundbedürfnissen ... in ausreichendem Umfang und angemessener Qualität sicherzustellen.“ (Salzburger Raumordnungsgesetz 1992)

Man nehme eine Generalnorm: „Wohnen ist ein Grundbedürfnis“
Artikel 25 der UN-Deklaration der Menschenrechte (1948)
...

... mache daraus viele kleine (wiewohl weiter ausgesprochen wohlklingende und hehre) Ansprüche ...

... und setze das ratifizierte Menschenrecht zugunsten föderalistischer Subsidiarität nicht in Kraft ...

Analog zu den räumlichen Entwicklungszielen findet sich in den Wohnbauförderungsgesetzen die Zielbestimmung, „*der Bevölkerung ... durch finanzielle Hilfen (Förderung) die Beschaffung von qualitativ gutem Wohnraum in einer gesunden und vielfältig gestalteten Wohnumwelt zu tragbaren Bedingungen zu ermöglichen*“ (Salzburger WBFG 1990, §1(1)). Die Normierung „ist zu gewährleisten“ aus den Raumordnungszielen wird in der Ausführungsnorm zur Wohnbauförderung abgeschwächt in: ‘zu ermöglichen’. Weitergehende individuelle Rechtsansprüche werden in dieser weichen Formulierung ausgeschlossen.

... nehme den normativen Charakter der Zielbestimmungen zurück und formuliere weiche Kannbestimmungen ...

Die entkräftete Zielbestimmung, Wohnversorgung zu ermöglichen, kommt auch in der Wahl der Instrumente zum Ausdruck. Die Leistung der öffentlichen Hand wird mit dem Oberbegriff ‘Förderung’ beschrieben und erhält den Charakter einer unverbindlichen Zuwendung, die unter bestimmten Voraussetzungen beantragt und gewährt werden kann. Grundsätzlich sind zwei Formen der Förderung zu unterscheiden:

... konstruiere wohlklingende aber möglichst unverbindliche Instrumente zur Normdurchsetzung ...

- Objektförderung zur Schaffung von Wohnraum und Gestaltung des Wohnumfeldes;
- Subjektförderungen wie Mietzinsstützungen, Wohnbeihilfen und Annuitätenzuschüsse.

Im Zuge der Verlagerung der Wohnbauförderung ist es zur weitgehenden Rücknahme der objektgebundenen Förderung zugunsten einer Ausweitung der Subjektförderung gekommen. An die Stelle einer standard- und qualitätsorientierten Förderung des sozialen Wohnbaus (durch gemeinnützige Wohnbauträger) traten damit bedarfsbezogene Formen der Unterstützung von Einzelpersonen oder Haushalten.

... verlagere die staatlichen Steuerungsmaßnahmen von der strukturellen auf die individuelle Ebene ...

Parallel zur Ausdünnung qualitativer Gesichtspunkte des sozialen Wohnbaus wurde von den Ländern auf Maßnahmen zur Bestandssicherung (z.B.: soziale Bindung geförderten Wohnraums) verzichtet. Soziale Bindung geförderten Wohnraums, d.h. die normative Festlegung von Preis, Qualität und Zielgruppen, gilt nur bis zum Zeitpunkt der Rückzahlung der erhaltenen Förderung. Wohnbauförderung enttarnt sich vor allem im Bereich der Förderung von Eigentumswohnungen bzw. -häusern als Beitrag der öffentlichen Hand zur privaten Vermögensbildung und kommt - nicht zufällig - überproportional häufig bei Mittelschichtshaushalten zur Ausschüttung. Dies gilt gleichbedeutend aber auch für die Verkaufsaktionen von geförderten Mietwohnungen. Aus geförderten Miet- oder Eigentumswohnungen wird so Privateigentum.

... setze verpflichtende Bindungen durch schrittweise Umwandlung in Privatvermögen außer Kraft ...

Die weitgehende Rücknahme der Mietpreisbindungen, die de facto Aufhebung der Kategoriemietzinsobergrenzen (Novelle des Mietrechtsgesetzes aus dem Jahr 1985) und die damit einsetzende Sanierungswelle haben in den letzten Jahren zu einer exorbitanten Verteuerung des tatsächlich verfügbaren Wohnraumes geführt. Preisgünstiger Wohnraum wurde, gefördert durch Maßnahmen und Mittel der öffentlichen Hand, zur Mangelware. Die scherenförmige Auseinanderentwicklung von steigenden Wohnkosten einerseits und relativ langsamer bis rückläufiger Einkommensentwicklung andererseits kulminierte Anfang der 90er Jahre, als infolge der demografischen Entwicklung - wachsende Scheidungsrate, Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße und Überalterung der Gesellschaft - die Nachfrage nach kleineren und preisgünstigen Wohnungen um vieles rascher wuchs als das Marktangebot. Der freie Markt reagierte mit sprunghaften Preissteigerungen und selektiver Vergabepaxis. Diese in Ausmaß und Brisanz neue Wohnungsnot führte einerseits dazu, dass von den MieterInnen wachsende Anteile ihres Einkommens für Wohnkosten verwendet werden mussten, und drückte sich andererseits in wachsenden Wartelisten und -zeiten bei den Wohnungsvergabestellen aus.

... aus billigen Substandardwohnungen mache durch Förderung von Standardverbesserungen hochwertigen aber teuren Wohnraum ...

Inzwischen haben die Sonderwohnbaugesetze von Bund und Ländern (zwischen 1992 und 1993 beschlossen) zu verstärkter Errichtung von Mietwohnungen geführt. Seither hat sich das Preisniveau insbesondere der teureren Wohnungen etwas gesenkt. An den strukturellen Hürden aber, die einer Inanspruchnahme durch einkommensschwächere sowie MigrantInnen-Haushalten entgegenstehen, hat sich damit nichts geändert.

Restriktive Einstiegs- und Zugangsregeln

Die länderspezifischen Gesetze und Grundlagen der Wohnbaupolitik, die Verteilung von Förderungsmitteln sowie die Vergabe von gefördertem und / oder Gemeindewohnraum sehen zum Teil restriktive Einstiegs- und Zugangsregeln vor. Der Zugang zu 'qualitativ gutem Wohnraum in einer gesunden und vielfältig gestalteten Wohnumwelt' wird weitgehend auf das Bevölkerungssegment mit gehobenen Haushaltseinkommen eingeschränkt. Andere werden tendenziell oder explizit aus der Förderung ausgeschlossen.

... formuliere restriktive und ausschließende Zugangskriterien ...

- Das betrifft vor allem die EinwohnerInnen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft, die in den meisten Bundesländern keinen oder nur einen eingeschränkten Zugang zum geförderten Wohnraum haben.
- Hohe finanzielle Einstiegshürden, z.B. durch Baukostenzuschüsse, stellen in den meisten Bundesländern gerade für einkommensschwächere Haushalte einen tatsächlichen Ausschluss aus dem Bezug von Wohnbauförderung dar. Davon sind vor allem auch Jungfamilien und junge Erwachsene betroffen.

- Hohe Erhaltungskosten sowie das überhöhte Kostenniveau auch im geförderten Mietwohnungsbau stellen weitere Einstiegshürden für einkommensschwächere Haushalte und Personen dar, zumal die tatsächlich anfallenden Betriebskosten bei der Bemessung der Förderungen und Beihilfen nicht berücksichtigt werden. Trotz Subjektförderung kann es hier dazu kommen, dass sich diese Haushalte die tatsächlichen Wohnkosten nicht leisten können.
- Während in manchen Bundesländern Subjektförderungen auch bei privaten Mietverträgen gelten (vgl. etwa Oberösterreich), ist in anderen diese bedarfsorientierte Förderung auf den engeren Bereich des geförderten Wohnungsmarktes beschränkt. In den Genuss von Subjektförderung kommen (z.B. in Salzburg) nur jene Haushalte, die die Zugangshürden in ein gefördertes Mietverhältnis bewältigen konnten.

Wer die Entwicklung des Wohnungsmarktes und insbesondere der Wohnkosten in den vergangenen Jahren beobachtet hat, weiß um die Wirkungslosigkeit der oben dargestellten Zielparagrafen und das im Sinne der Subsidiarität geteilte Recht auf Wohnen. Die Verhinderung sowie die Bekämpfung von Wohnungsnot hat in Österreich keine realpolitische Priorität.

... berufe dich auf
das weithin
akzeptierte Prinzip
der Subsidiarität ...

Tatsächlich hat sich seit der Verländerung der Wohnbauförderung die Ungleichzeitigkeit der Entwicklung in den einzelnen Ländern verstärkt. Die länderspezifischen Lösungen haben ihren Beitrag dazu geleistet, dass eher randständige Bevölkerungsgruppen bezüglich der Durchsetzung ihres (Menschen)Rechts auf Wohnen benachteiligt werden. Gemeinsam bleibt den diversen Länderregelungen allenfalls das Prinzip der Benachteiligung von Armuts- und MigrantInnenhaushalten, die - ungeachtet dessen - gleichfalls zur Finanzierung der sozialen Fördertöpfe veranlagt werden.

Die Unterschichtung des Wohnungsmarktes

- Die Politik der Deregulierung und Liberalisierung des Wohnungsmarktes hat zu einer facettenreichen Aufgliederung des Wohnungsmarktes, mit zum Teil gravierenden Auswirkungen auf die Lebensführung und die erreichbare soziale Sicherheit großer Bevölkerungsgruppen, geführt.

... vertraue auf die
Selbstregelungskräfte
des 'freien' Marktes ...

Personen, denen der Zugang zu geförderten sowie Gemeindewohnungen mehr / minder befristet verstellt ist, sind, obwohl es sich dabei vielfach um einkommensschwächere, sozial auffälligere oder um mehrfach benachteiligte MigrantInnenhaushalte handelt, auf das überbeuerte Segment des privaten Wohnungsmarktes angewiesen. Zwangsnomadisierung, d.h. die häufige Übersiedlung von einer überbeuerten in die nächste kaum bis nicht leistbare Wohnung, und Zwangssesshaftigkeit, das meint das ressourcenbedingte Verweilen in einer zu kleinen, überfüllten und / oder gesundheitsschädlichen Wohnung, sind die vielfach

beobachtbaren Folgen der Auslieferung des Wohnungsmarktes an die Gesetze der Marktwirtschaft.

Und wo bleibt das individuelle Recht auf Wohnen?

Für den Sozialbereich ist noch nicht einmal eine grundsätzliche - wenn auch folgenlose - Normierung auf bundesstaatlicher Ebene gegeben. So nehmen die Bestimmungen des ASVG (wie Alters- oder Invaliditätspensionen und Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe) überhaupt keinen Bezug auf Wohnbedürfnisse oder Wohnungsnot.

... reduziere die Zielnormen um Einstiegshürden, die jeweils individuelle Bedingungen für die Inanspruchnahme von Förderung vorsehen ...

Ein individuelles Recht auf Wohnen findet sich dann erst auf der Ebene des zweiten sozialen Netzes: in den länderspezifischen Sozialhilfegesetzen. Danach werden Wohnkosten den Kosten für die Lebenserhaltung zugeordnet, die bei gegebener Hilfebedürftigkeit vorbeugend und nachhaltig zu fördern sind. Auf die Art, wie diese Hilfe erfolgt, besteht aber dezidiert kein Rechtsanspruch. Auch auf dieser Ebene finden sich von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Einschränkungen der Zugänge:

- AusländerInnen sind zumeist aus der Pflichtleistung ausgenommen, können, sofern sie überhaupt anspruchsberechtigt sind, bestenfalls auf Kannleistungen Anspruch erheben und riskieren zudem fremdenrechtliche Konsequenzen.
- Das Bedarfsdeckungsprinzip wird in manchen Bundesländern durch Deckelung tendenziell außer Kraft gesetzt, in Form von Pauschalbeträgen (z.B. in Wien), Limitierung der zulässigen Mietobergrenzen (z.B. in Salzburg) und / oder
- Einschränkung der anrechenbaren haushaltsspezifischen Belastungen: Zahlungsverpflichtungen aus Mietschulden werden in der Regel nicht als reguläre Einschränkungen des verfügbaren Einkommens gewertet.
- In manchen Bundesländern wird zudem die Wahlfreiheit wesentlich eingeschränkt. So kommt es z.B. in manchen Bezirkssozialämtern Vorarlbergs zur indirekten Zwangsvermittlung in Billigpensionen oder Wohnheimen. Eine anderweitige und reguläre Unterkunft wird hier - ausgenommen sind Familien mit Kindern - vielfach nicht finanziert.

Administrative Sonderregelungen wie Beantragungspflicht, die Verpflichtung zum Einsatz des eigenen Vermögens bzw. des Nachweises der Arbeitswilligkeit, die Verpflichtung zur sozialarbeiterischen Betreuung bzw. einer Wohnfähigkeitsprüfung durch betreuende SozialarbeiterInnen sowie - nicht zuletzt - ein eingeschränktes Wahlrecht auf die Art und Qualität der gewünschten Wohnversorgung etc. stellen weitere legislatisch / administrative Einschränkungen des Rechts auf Wohnen dar. Als belastend bzw. als zusätzlicher Grund für die (freiwillige) Nichtinanspruchnahme von

... füge einzelne Gummiparagrafen in Gesetze und weite Ermessensspielräume in Verordnungen ein ...

Sozialhilfe ist zudem noch der Grundsatz der Regressierbarkeit, das meint den Zugriff auf künftige Einnahmen, zu nennen.

Wohnungslosenhilfe - mit begrenzter Wirkung

Seit den frühen 70er Jahren hat sich auch in Österreich ein Hilfesystem für wohnungslose Menschen etabliert und ein breites Angebot an betreutem Wohnraum in Wohnheimen und Wohngemeinschaften aufgebaut. Bei der ersten österreichischen Gesamterfassung von Wohnungslosenhilfeeinrichtungen (BAWO, Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe in Österreich, Wien 1998) wurden insgesamt 272 Einrichtungen erfasst; knapp zwei Drittel davon stellen auch betreute Unterkünfte bereit. Das stationäre Angebot für wohnungslose Menschen in Österreich umfasst danach insgesamt 7.328 Unterbringungsmöglichkeiten, davon 6.568 reguläre Wohnplätze und 760 Notbetten.

... vertraue auf die Mitwirkung der SozialarbeiterInnen und der wohltätigen Einrichtungen ...

Die problematische Entwicklung des Wohnungsmarktes, vor allem die Verknappung von preisgünstigem Wohnraum, bedingt eine zunehmende Konkurrenzierung um Wohnraum. Dieser Druck lastet auch auf den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, die nur mit hohen Aufwänden und häufig zu ungünstigen Bedingungen für ihre Klientel Wohnraum für die Reintegration vermitteln können.

Mit der besonderen Rolle der wohltätigen und Sozialarbeitseinrichtungen ergeben sich auch die besonderen Grenzen der sozialen Arbeit, die ja selbst aus dem Zugriff auf Normalwohnraum ausgeschlossen bleibt. Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe bleiben mit ihren Angeboten konsequent außerhalb des Wohnungsmarktes und stellen tatsächlich einen Filter dar, der darüber entscheidet, unter welchen individualisierten Auflagen und Normen eine sozialarbeiterisch gestützte Reintegration möglich wird. Gleichzeitig können sie aber nicht verhindern, dass weitere Personen aus der regulären Wohnversorgung herausfallen bzw. gedrängt werden.

Bleibt noch anzumerken, dass es für den Bereich der Wohnungslosenhilfe weder auf Bundes- noch auf Länderebene ausreichende gesetzliche und / oder administrative Normen bezüglich personeller bzw. finanzieller Standards, Kompetenzen sowie zu Fragen der Rechts- und Finanzsicherheit gibt. Demgemäß hat jede Gemeinde bzw. Region ihre eigene Spielart von Wohnungslosenhilfe, vielfach auch keine (56%, also mehr als die Hälfte der Verwaltungsbezirke hat keine Einrichtung für die Versorgung von wohnungslosen Menschen; nach BAWO 98).

Am Ende bleibt nur die Straße

Für Personen, die - aus welchen Gründen immer - den Zugang zu den oben genannten Wohnungsteilmärkten nicht schaffen oder aus einer Wohnversorgung herausfallen, hat sich eine unterste Versorgungsschiene, bestehend aus Schlafplätzen in Billigpensionen, Substandardherbergen, Notschlafstellen etc. mit

häufig äußerst unwürdigen Rahmenbedingungen, etabliert. Überbelag, Vorenthaltung von Privat- und Intimsphäre, Vernachlässigung von Schutz vor Ausbeutung und / oder Missbrauch, Kapostrukturen etc. sind hier eher die Regel.

Die jüngsten Entwicklungen in der Wohnungslosenhilfe weisen eine erschreckende Tendenz auf. Immer mehr junge Erwachsene und Frauen fallen aus der regulären Wohnversorgung - und immer mehr Menschen auch aus den Hilfestrukturen der Wohnungslosenhilfe heraus; sie verbleiben mehr / minder dauerhaft im marginalisierten Bereich der Not- oder Nullversorgung.

Wohnungsnot - ein stillschweigend in Kauf genommenes strukturelles Problem mangelnder Verteilungsgerechtigkeit.

Wohnungsnot erweist sich in kritischer Sichtung der wohn- und sozialrechtlichen Grundlagen in Österreich als weitgehend stillschweigend in Kauf genommenes strukturelles Problem, dessen Ergebnis eine doppelte Unterschichtung des Wohnungsmarktes ist.

Armut wird wieder sichtbar in Österreich. Und es melden sich vermehrt jene PolitikerInnen zu Wort, die soziale Probleme erstens individualisieren, d.h. von der „selbstverschuldeten Armut“ reden, und zweitens ordnungspolitische Maßnahmen wie Vertreibung, Verhinderung von 'Sozialmissbrauch', Kontrolle und Bestrafung von sogenannten 'SozialschmarotzerInnen' etc. einfordern - wie zuletzt in der Landeshauptstadt Innsbruck, medial bestens unterstützt vom Boulevard.

... bastle am ideologischen Überbau ...

Wohnungsnot wird auf argumentativem Weg in individuelle Defizite ('Sozialdiagnose': nicht wohnfähig) umdefiniert. Die Bearbeitung von Wohnungsnot erscheint damit ausschließlich als Wirkungsfeld sozialer Arbeit und Dienstleistung - ohne dass daraus aber entsprechende Vorsorgen für den Auf- und Ausbau der je regionalen Wohnungslosenhilfe abgeleitet und umgesetzt werden.

... und siehe da:
Wohnungsnot?
Gibt es hier nicht!

'tu felix austria divide!'

Tatsächlich ergibt sich auch im Bereich der (Not)Vorsorgen das Gesetz der regionalen Unterschiedlichkeit. Hilfe dümpelt häufig auf niedrigem Niveau und ohne ausreichende bzw. adäquate Ressourcen. Die für diesen Bereich zuständige Sozialpolitik der Länder verzichtet - getreu dem Grundsatz: Was man nicht weiß ... - auf eine systematische Bedarfserhebung, eine laufende Bedarfsdeckungsprüfung sowie auf Wohnungslosenhilfeplanung.

Höchste Zeit also, dass endlich gesetzliche Grundlagen für die Bekämpfung von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit geschaffen werden. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe - BAWO - schlägt im Grundsatzprogramm (1998 in überarbeiteter Fassung beschlossen) die Erlassung eines bundesweit geltenden Wohnungslosenhilfegesetzes vor. Darüber hinaus erscheint eine Sozialverträglichkeitsprüfung der wohnrechtlichen Grundlagen sowie eine Gesamtreform unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechtsnorm und einem daraus abzuleitenden Recht auf Wohnen überfällig.