

Armutsfalle Wohnen

Heinz Schoibl, Helix – Forschung und Beratung, Salzburg

Oktober 2007

Österreich rühmt sich hervorragender wohnpolitischer Leistungen: großer Mitteleinsatz, hohe Neubau- und Sanierungsleistung, gute Ausstattung. Demgemäß sind die ÖsterreicherInnen auf hohem Niveau wohnversorgt, ist also alles in Ordnung¹. Fakt ist aber, dass Armutshaushalte zum einen überproportional häufig in schlecht ausgestatteten Substandardwohnungen oder zum anderen in überbelegten teuren Wohnungen des freien Wohnungsmarktes leben. Viele einkommensschwache Haushalte, Arbeitslose oder PensionistInnen können sich Wohnen nicht (mehr) leisten. In Ermangelung eines durchsetzbaren Rechts auf Wohnen bleiben sozial- und einkommensschwache Haushalte der Gefahr von Zwangssesshaftigkeit, Zwangsnomadisierung und / oder Wohnungslosigkeit ausgesetzt. Wohnungsnot ist insbesondere in den städtischen Ballungsräumen Realität. Alles in allem bleibt die Wohnpolitik in Österreich in armutspolitischer Hinsicht viel schuldig.

Armut und Wohnungsnot – ein unheimliches Paar mit Tradition

Die Modernisierung der Europäischen Gesellschaften stand wesentlich im Zeichen des Kampfes gegen Armut, soziale Ausgrenzung und Wohnungsnot. Ausgangspunkte dieser Entwicklung waren Industrialisierung und Verstädterung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, die zu Massenelend und Wohnungsnot in einem aus heutiger Sicht unvorstellbarem Ausmaß führten. Vor diesem Hintergrund entstand die ArbeiterInnenbewegung, bildete sich das Klassenbewusstsein der ArbeiterInnen heraus; schrittweise wurden sozialpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der werktätigen Bevölkerung realisiert. Trotz erster sozialstaatlicher Errungenschaften blieb es bis in die Anfänge des 20. Jahrhunderts (wiewohl vielfach skandalisiertes) Faktum, dass die Städte im industrialisierten prosperierenden Europa von Wohnungsknappheit, extremem Überbelag, gesundheitsgefährdendem Substandard der Zinshäuser und Arbeitersiedlungen, Verslumung städtischer Siedlungsgebiete, Elendsquartieren wie Massenasylen, Billigspensionen, Wohnverschlägen in der Kanalisation von Wien (Kläger 1908) sowie dem Phänomen des Bettgebertums im vollen Sinn des Wortes gezeichnet waren.²

¹ Diesen Eindruck vermitteln Lugger / Amann (2006) in einer kürzlich erschienenen Broschüre des IBW zu und erklären den sozialen Wohnbau in Österreich zum Vorbild für Europa.

² Vgl. dazu die erst kürzlich im Wien Museum realisierte Ausstellung „Ganz Unten – Die Entdeckung des Elends“, Ausstellungskatalog hg. von W.M. Schwarz, M. Szeless, L. Wögenstein, o.J.

Geburtsstunde der sozialen Wohnpolitik

Immer noch hat es jedoch einiger Jahrzehnte bedurft, bis etwa um die 20er Jahre des 20. Jahrhunderts tatsächlich auch der soziale Wohnbau entdeckt und realisiert wurde. Herausragendes Beispiel dieser Entwicklung ist allem voran der soziale Wohnbau im ‚roten Wien‘. Paradebeispiele wie der ‚Karl Marx-Hof‘ und ähnliche Siedlungsprojekte stehen nach wie vor für eine soziale Wohnpolitik mit städtebaulicher Dimension (Förster 2007). Diese sozialpolitisch akzentuierte Wohnbaupolitik durch Gemeinden (einschränkend ist hier anzumerken, dass der Gemeindewohnbau in Österreich auf einige Städte wie Wien, Graz, Linz beschränkt blieb) wurde im Wesentlichen durch eine Mietpreispolitik ermöglicht, die einerseits darauf abzielte, finanzielle Mittel für den Wohnbau freizumachen und andererseits die Leistbarkeit von Wohnen sicherzustellen. Etwa zur gleichen Zeit (1920 – 1924) haben sich aus Selbstbauinitiativen die Siedlergenossenschaften herausgebildet, in deren Tradition die den sozialen Wohnbau in Österreich dominierenden gemeinnützigen Wohnbauträger stehen³. Die 20er Jahre des letzten Jahrhunderts sind in diesem Sinne nicht nur die Geburtsstunde einer sozialen Wohn(bau)politik, sondern stehen gewissermaßen Pate dafür, dass Wohnversorgung und (hohe) Wohnqualität zu erschwinglichen Kosten für (fast) alle verfügbar wurden.

Neuorientierung der Wohnpolitik – im Zeichen des Wirtschaftswunders

Wirtschaftskrise, Kriegswirtschaft sowie die Kriegsfolgen im Zuge der Abwanderung / Vertreibung aus den ehemaligen Ostgebieten und der Mangelwirtschaft in der unmittelbaren Nachkriegszeit haben in der Geschichte des sozialen Wohnbaus in Österreich zu einer Unterbrechung dieser Erfolgsgeschichte geführt. Der wirtschaftliche Wiederaufschwung hat auch eine Wiederaufnahme der sozialen Wohnbautätigkeit mit sich gebracht, ohne dabei auch in sozialpolitischer Hinsicht an die wohnpolitischen Ideen und Leistungen der Zwischenkriegszeit anzuknüpfen.

³ Zur historischen Kontinuität von Selbstbau- / Siedlergenossenschaften und den gemeinnützigen Wohnbauträgern der Jetztzeit siehe z.B. Klaus Novy, Probleme und Perspektiven einer nutzerorientierten Wohnraumerhaltungspolitik; in: Joachim Brech (Hg.), Konzepte zur Wohnraumerhaltung, Darmstadt 1986

HALBHERZIGE VERANKERUNG DES MENSCHENRECHTS AUF WOHNEN

In den Raumordnungs- und Wohnbauförderungsgesetzen der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts wurden zentrale wohnpolitische Grundsätze, die einen ideellen Rahmen für die Einführung eines Rechts auf Wohnen abgeben, festgeschrieben. Diese normativen Vorgaben und Zielbestimmungen appellieren an die wohnpolitisch zuständigen Länder und Gemeinden, leistbaren Wohnraum in ausreichender Quantität und in adäquater Qualität bereit zu stellen, konstituieren jedoch keinen einklagbaren Rechtstitel auf adäquaten und erschwinglichen Wohnraum. Das Menschenrecht auf Wohnen (Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) ist in der österreichischen Rechtslage somit zwar ratifiziert, d.h. gültiges Recht, hat jedoch tatsächlich keine Rechtsrealität zur Herstellung von Wohnversorgungssicherheit für die BewohnerInnen von Österreich, d.h. es gilt nur halb⁴.

REGIONALE DIFFERENZIERUNG UND SCHRITTWEISE RÜCKNAHME SOZIALPOLITISCHER INHALTE DER WOHNPOLITIK – WOHNEN WIRD (WIEDER) ZUR WARE

Stattdessen hat sich unter den Vorzeichen von Prosperität und einer herbei beschworenen ‚Nivellierung der Gesellschaft‘ / Überwindung der Armut eine weitgehende Differenzierung der Wohnpolitik durchgesetzt. Während der Gemeindewohnbau lediglich in Wien weiter forciert betrieben wurde, dominierte in den Bundesländern Österreichs der genossenschaftliche Wohnbau mit besonderer Betonung auf Eigentumswohnungen und Eigenheimen. Zu großen Teilen orientierte sich der geförderte Wohnbau damit an mittleren EinkommensbezieherInnen und deren Bedürfnissen. Einkommensschwächere Haushalte und insbesondere solche mit Migrationshintergrund kamen demgegenüber in der Versorgung mit gefördertem Wohnraum zu kurz. Im Rückblick auf die 60er und 70er Jahre des 20. Jahrhunderts ist somit festzustellen, dass die Wohnungsnot und die strukturellen Defizite in der Wohnversorgung in den späten 80er Jahren durchaus als hausgemacht bezeichnet werden können.

- eine unzureichend umgesetzte bis vernachlässigte Bestandspolitik hatte einen weitgehenden Verfall der Altwohnungen zur Folge
- eine weiche Raumordnung und entsprechend interventionsarme Stadt- und Gemeindeplanung erwies sich gegenüber den vorwiegend kommerziellen Interessen zur Zersiedelung der Siedlungsräume (insbesondere im Umfeld der Städte; Stichwort: Speckgürtel) und deren unmittelbare Folgen einer defizitären Stadtentwicklung mit einem forcierten Abbau des Wohnungsbestandes und der Wohnqualität in den Stadtzentren als hilflos

⁴ Heinz Schoibl, Vom normativen Grundrecht auf Wohnen, seiner legislativen Zerstückelung und dessen tatsächlicher Verweigerung ⇒ im Zeichen der Subsidiarität; in: Margit Appel, Markus Blümel (Hrsg.), Soziale Grundrechte – Kriterien der Politik, Thaur 1998

- weitgehende Liberalisierung der Wohnpolitik, Lockerung der Sozialbindung von gefördertem Wohnraum sowie der gezielte Ausverkauf von gemeinde- bzw. bundeseigenen Mietwohnungen führten zunehmende Teile des Wohnungsbestandes in Privatbesitz über und begründeten damit ein überproportionales Wachstum des privaten profitorientierten Wohnungsmarktes
- die schrittweise Zurücknahme einer sozialverträglichen Mietpreis- und Wohnkostenpolitik im Rahmen einer durchgängigen Verländerung des Wohnrechts und die de facto Aufhebung der Kategoriemietzinsobergrenzen (Novelle des Mietrechtsgesetzes aus dem Jahr 1985) führten zu einer durchgängigen Segmentierung des Wohnungsmarktes und kulminierten in einer Neuauflage von Wohnungsnot in den 80er / 90er Jahren⁵
- Im Zuge der Verländerung der Wohnbauförderung fand eine Verlagerung von der Objektförderung hin zur Subjektförderung statt. Damit haben einzelne Bundesländer das Instrument der Wohnbeihilfen ausgebaut, um einkommensschwächeren Haushalte, die in teuren Wohnungen des privaten Wohnungsmarktes leben, eine finanzielle Unterstützung zur Wohnungssicherung zu gewähren. Andere Bundesländer setzten in diesem Zusammenhang verstärkt darauf, WohnungswerberInnen mehr Eigenaktivität beim Erwerb von Eigentumswohnungen zu ermöglichen. In Hinblick auf Steuerungsmöglichkeiten bezüglich der Vergabe von Wohnraum nach sozialen Gesichtspunkten, der Belegung von Gebäuden und der sozialen Mischung sowie der Qualität von Wohnraum und Wohnumfeld wirkte sich diese Maßnahme negativ aus, zumal damit vermehrt auch profitorientierte Wohnbauträger zur Errichtung geförderter Wohnungen im Mehrgeschoßwohnbau zugelassen wurden, die ihrerseits die Preisentwicklung des geförderten Wohnraums anheizten und den Wohnungsmarkt segmentierten.

Wohn(bau-)politik und Wohnbauförderung wurden in den 70er bis 80er Jahren tendenziell zu einem Beitrag der öffentlichen Hand zur privaten Vermögensbildung. Aus der sozialen Wohn(bau-)politik der 20er Jahre wurde mehr / minder systematisch die Förderung von Wohneigentum in Privatbesitz. Als Privateigentum konnten die sozial geförderten Wohnobjekte nun zu den Bedingungen des freien Wohnungsmarktes teuer weitervermietet, zu Spekulationszwecken leer gehalten oder zu wohnfremden Zwecken verwendet werden. Auf Eingriffe in dieses Eigentumsrecht durch Instrumente zur Verhinderung von zweckwidriger Verwendung oder spekulativem Leerstand verzichtete die öffentliche Hand zur Gänze – auch in der Zeit der eskalierenden Wohnungsnot.

⁵ Mit der Aufgabe der bundesgesetzlichen Kompetenzen im Bereich der Wohnpolitik hat sich der Bund auch der Aufgaben der Wohnforschung entledigt, das entsprechende Ministerium wurde ebenfalls eingespart und die wohnpolitischen Restkompetenzen dem Wirtschaftsministerium zugewiesen.

AD-HOC-AKTIONEN WIE SONDERWOHNBAUPROGRAMME ANSTELLE SOZIALER WOHNPOLITIK

Mit dem vorläufigen Höhepunkt der Wohnungsnot in den Städten (Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre) und unter anderem wohl auch als Reaktion auf die öffentlichkeitswirksamen Aktionen im Rahmen des österreichweit propagierten Wohnungsvolksbegehrens erwiesen sich Maßnahmen zur Gegensteuerung als unverzichtbar. Allerdings haben sich Bund und Länder in der Folge nicht zur Rücknahme von kontraproduktiven Maßnahmen der vergangenen Jahrzehnte bzw. einem Paradigmenwandel von der Eigentumsförderung hin zu einer sozialen Wohnpolitik durchgerungen. Stattdessen wurde mit Sonderwohnbauintiativen versucht, die eklatantesten Lücken an verfügbaren und erschwinglichen Mietwohnungen zu schließen. Damit konnte zwar eine weitgehende Deckung des aktuellen quantitativen Bedarfes erreicht und das Preisniveau insbesondere der teureren Wohnungen etwas gesenkt werden. Die Situation von Einkommensschwächeren sowie Haushalten mit Migrationshintergrund hat sich damit aber auch in den Folgejahren nicht entspannt, zumal ja die strukturellen Hürden weitgehend aufrecht blieben.

- **Restriktive Einstiegs- und Zugangsregeln** betreffen insbesondere EinwohnerInnen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft (Schoibl 2002). Diese haben lediglich einen (mehr / minder) eingeschränkten Zugang zum geförderten Wohnraum.
- **Finanzielle Einstiegshürden**, z.B. Baukostenzuschüsse, stellen in den meisten Bundesländern gerade für einkommensschwache Haushalte (Schoibl 2001) einen tatsächlichen Ausschluss aus der Wohnbauförderung dar. Von diesem indirekten aber gleichwohl wirksamen Ausschluss aus preisgünstigem Wohnraum sind vor allem auch Jungfamilien, junge Erwachsene sowie sozial- und einkommensschwache Personen betroffen.
- **Hohe Erhaltungskosten** sowie das überhöhte Kostenniveau auch im geförderten Mietwohnungsbau stellen weitere Einstiegshürden für einkommensschwächere Haushalte und Personen dar.
- **Eingeschränkte Bedarfsorientierung der Beihilfen**: Die tatsächlich anfallenden Betriebskosten werden bei der Bemessung der Förderung nicht berücksichtigt.

LIBERALISIERTE WOHNPOLITIK NACH DEM GRUNDVERSTÄNDNIS VON PYRAMIDENSPIELEN

Das dominante und intensiv beworbene Ideal des ‚Wohnens im Grünen‘ führte zu einer Hierarchisierung in der Wohnwertskala, die von den WohnpolitikerInnen der 70er – 80er Jahre dezidiert als sozialpolitisches Programm ausgegeben wurde. Demnach sollte durch geförderte Anreize sichergestellt werden, dass Mittelstandshaushalte ihren Wohnwunsch – das Häuschen im Grünen – realisieren können und damit geförderter Wohnraum für

einkommensschwächere Haushalte frei wird. Wie im Fall der Pyramidenspiele funktionierte auch dieses System jeweils nur auf bestimmte Zeit. Auf weitere Sicht ergab sich daraus eine progressive Verknappung erschwinglichen Wohnraums und aktuell eine systematische Unterschichtung des Wohnungsmarktes – u.a. wenn der quasi automatisch gesetzte wohnstandardspezifische Aufstieg der Mittelklasse ins Stocken gerät bzw. wenn der freigewordene Wohnraum aufgrund von (z.T. extra gefördertem Ausverkauf) aus der Sozialbindung herausgefallen ist und mithin zu marktförmigen Preisen auf dem privaten Mietwohnungsmarkt als zusätzliche Cash-Cow der Mittelschicht Haushalte vermarktet wird.

DIE UNTERSCHICHTUNG DES WOHNUNGSMARKTES

Die scherenförmige Auseinanderentwicklung von steigenden Wohnkosten einerseits und relativ langsamer 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 Angebot an erschwinglichen Wohnungen. Diese in Ausmaß und Brisanz im Nachkriegsösterreich neue Wohnungsnot führte (einerseits) dazu, dass bei den städtischen Wohnungsvergabestellen überproportionale Wartelisten mit einer Vielzahl von Dringlichkeitsfällen entstanden und (andererseits) dadurch die durchschnittlichen Wartezeiten auf mehrere Jahre anstiegen.

Personen, denen der Zugang zu geförderten sowie Gemeindewohnungen mehr / minder befristet verstellt ist, sind, obwohl es sich dabei vielfach um einkommensschwächere, sozial auffällige oder um allgemein sowie rechtlich benachteiligte Haushalte mit Migrationshintergrund handelt, auf das überbezahlte Segment des privaten Wohnungsmarktes angewiesen. Zwangsnomadisierung, d.h. die häufige Übersiedlung von einer überbezahlten in die nächste kaum leistbare Wohnung, einerseits und Zwangssesshaftigkeit, das meint das ressourcenbedingte Verweilen in einer zu kleinen, überfüllten und / oder gesundheitsschädlichen Wohnung, andererseits sind die vielfach beobachtbaren Folgen der Auslieferung des Wohnungsmarktes an die Gesetze der Marktwirtschaft.

Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit in Österreich

In den vergangenen Jahren hat die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO) eine Reihe von Forschungsprojekten zum Themenbereich Wohnungslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung sowie zu wohn- und sozialpolitischen Fragestellungen (z.B. Delogierungsprävention, Bedarfserhebungen zu Zielgruppen und regionalen Kontexten) initiiert oder in Eigenregie und in enger Kooperation mit lokalen / regionalen WLH-Einrichtungen realisiert. Als zentrales Ergebnis dieser Untersuchungen konnte zum einen ein

großer Unterschied zwischen den Bundesländern sowie zwischen den Städten festgestellt werden. Zum anderen wurde mehr als deutlich, dass keine Zahlen und Detailangaben über Wohnungsnot / Wohnungslosigkeit in Österreich vorliegen. Immerhin aber gewährleisteten Sekundärdaten aus unterschiedlichen Quellen einen Überblick, wie das quantitative Umfeld von Wohnungslosigkeit beschaffen / zusammengesetzt ist. Zwar ist es dabei nicht immer möglich, direkte Ableitungen auf Wohnungslosigkeit vorzunehmen; zumindest teilweise können hier aber Hochrechnungen auf der Grundlage vergleichbarer Erhebungen vorgenommen werden. Eine vorläufige Zusammenführung der unterschiedlichen Datenbestände (Schoibl 2006) versucht die nachstehende Tabelle.

Kategorie	Wohnungslosigkeit droht	Wohnungslosigkeit	Art der Daten
inadäquater Wohnraum / Substandard (2001)	205.195		Volkszählung (Stichtag)
Überbelag (2001)	88.174		Volkszählung (Stichtag)
Delogierungsverfahren (2005)	87.535		Jahresstatistik des Justizministeriums; Hochrechnung BAWO
Exekutierte Delogierungen (2005)		39.390	
Anstaltenhaushalte ⁶ (2001)	67.600		Volkszählung (Stichtag)
aus stationärer psychiatrischer Behandlung ⁷ entlassen (2001)	47.000		Gesundheitsbericht; Jahresstatistik
Asylberechtigte in Integrationsheimen (2005)	--	776	Fremdenpolizeiliche Jahresstatistik; 1-12/05
AsylwerberInnen, in Lagern und Flüchtlingsheimen des Bundes (2005)	--	2.032	Fremdenpolizeiliche Jahresstatistik
AsylwerberInnen, in Flüchtlingsheimen der Länder (2004)	--	25.000	Sicherheitsbericht; Jahresstatistik
häusliche Gewalt / polizeiliche Intervention in Haushalten (2004) ⁸	34.000	?	Sicherheitsberichts (Jahresstatistik)
in Frauenhäusern aufgenommene Frauen und Kinder (2005)		3.256	Jahresstatistik der autonomen Frauenhäuser
in WLH betreut (2005)	--	21.000	(Schoibl 2006); Jahresstatistik
bei Freunden / Bekannten untergebracht (2006)	--	8.800	(FWLH 2006); Monatsstatistik

⁶ Im Jahr 1999 lebten insgesamt 67.600 Personen in Anstaltenhaushalten; Angaben über eine bevorstehende Wohnungslosigkeit bei dieser Personengruppe liegen nicht vor.

⁷ Im Jahr 1999 wurden insgesamt 47.134 Personen aus stationärer Betreuung in psychiatrischen Anstalten entlassen, über deren Wohnversorgung nach der Entlassung gibt es keine Angaben.

⁸ Im Jahr 2004 wurden von der Polizei insgesamt etwa 17.000 Interventionen wegen häuslicher Gewalt verzeichnet; bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2 Personen waren somit etwa 34.000 Personen in ihrem Wohnverhältnis gefährdet bzw. von Wohnungslosigkeit bedroht.

Kategorie	Wohnungslosigkeit droht	Wohnungslosigkeit	Art der Daten
in Haft (Strafhaft, U-Haft, Maßnahmenvollzug) 2005	8.900⁹	?	(Durchschnittsbelag) Justizministerium
Haftentlassene ¹⁰ , Wohnversorgung nach der Haft unbekannt (2005)	9.011	3.915	Sicherheitsbericht; Jahresstatistik
nach Ablehnung des Asylantrags ohne Aufenthaltstitel (2004)	3.600	?	Sicherheitsbericht; Jahresstatistik
Barackensiedlung; Vinzi-Dorf (Graz)	- -	50	BAWO Studie 2005

Obwohl aufgrund der unterschiedlichen Art der vorliegenden Daten (Durchschnittswerte / Stichtags- / Jahresstatistiken) aus diesem Überblick keine Gesamtzahlen generiert werden können, wird deutlich, dass ein großer Teil der Armutsbevölkerung in Österreich von Wohnungsnot und / oder Wohnungslosigkeit betroffen ist.

Die Geburtsstunde der professionellen Wohnungslosenhilfe

Nachdem in den 70er und frühen 80er Jahren die ersten modellhaften Einrichtungen einer professionellen Wohnungslosenhilfe entstanden waren, standen die Wohnungsnot und systematische Verknappung von erschwinglichem Wohnraum in den 80er / 90er Jahren Pate für die österreichweite Entwicklung der Wohnungslosenhilfe, die sich schrittweise aus der caritativen, überwiegend kirchlich dominierten Armenfürsorge herauslöste und eine weitgehende Professionalisierung einleiten konnte. Allerdings war diese Entwicklung ausgesprochen mühsam und hängt immer noch deutlich hinter einem adäquaten Vollausbau zurück.

Etwa seit den 90er Jahren hat die bundesweite Vernetzung der WLH in der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO 1998) gemäß dem Motto: „Wohnungslosenhilfe ist Hilfe zum Bleiben!“ Standards und Grundsätze definiert und in die österreichweite Entwicklung von bedarfsorientierten Hilfeangeboten eingebracht. Immerhin war es in der Folge möglich, eine Neudefinition von Wohnungslosigkeit zu erarbeiten und eine ganzheitliche Begrifflichkeit von Klientel und Bedarfslage in der österreichischen Diskussion zu verankern. Aus Nichtsesshaften, VagabundInnen und Wanderarmen wurden Wohnungslose; aus dem undifferenzierten und stigmatisierenden Begriff der Nichtsesshaftigkeit, der Wohnungslosigkeit mit ‚krankhaften‘ Charakter- und

⁹ Strafvollzug in Österreich – Justizanstalten: In den österreichischen Justizanstalten sind durchschnittlich 8.900 Personen in Haft (Stand: 2005). Ob und inwieweit diese über eine eigenständige Wohnung verfügen (Voraussetzung für bedingte Entlassung etc.), ist unbekannt.

¹⁰ Im Jahr 2005 wurden insgesamt 9.011 Häftlinge aus der Haft entlassen; Schätzungsannahme gemäß exemplarischer Erhebung in Salzburg: 45% der in der Zentralstelle für Haftentlassene vorsprechenden Haftentlassenen verfügten im Jahr 2002 über keine geeignete Wohnung für die Zeit nach der Entlassung.

Persönlichkeitsstörungen gleichsetzt, wurde ein differenziertes Konzept zur Beschreibung der Lebenslage von wohnungslosen Menschen. Aus der Nichtsesshaftenhilfe wurde (leider immer noch nicht durchgängig) die Wohnungslosenhilfe.

Wie nachhaltig die traditionellen Begriffsmuster und Menschenbilder in der österreichischen Rechtswirklichkeit verankert sind, zeigt sich unter anderem in der Tatsache, dass die lebenslagenorientierte Begrifflichkeit immer noch nicht auf der Ebene der Gesetzgebung bzw. in der Wohlfahrtsverwaltung der Bundesländer angekommen ist. Nach wie vor gibt es keine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Wohnungslosenhilfe. Eine breite Diskussion von Standards, Haltungen und Menschenbildern etc. unter Einbeziehung der politisch und administrativ zuständigen Instanzen auf Bundes- und Länderebene sowie eine systematische Umsetzung von Standards jenseits der Mindestsicherung und Überlebenshilfe steht mithin ebenso aus, wie auch ein Bundeswohnungslosenhilfegesetz noch nicht einmal zur Diskussion steht.

STAND DER WLH-ENTWICKLUNG

Bei der WLH in Österreich handelt es sich unter vielen Aspekten um ein Versorgungsnetz zweiter Klasse, d.h. die durchschnittlichen Lebensbedingungen (Wohnqualität, soziale Sicherheit, Zugang zu Recht, Gesundheit, Erwerbstätigkeit etc.) werden in diesem Segment z.T. gravierend unterschritten. Hartnäckig und nachhaltig verhindern (bisher) Grundmuster, Haltungen und Menschenbilder aus der Geschichte des Umgangs mit der Randgruppe wohnungsloser Menschen die Gewährleistung von Normalität und führen dazu, dass die Rahmenbedingungen der WLH dem Grundmuster der systematischen Unterschichtung unserer Gesellschaft weitgehend verhaftet bleiben. Die Geschichte der WLH lässt sich als nunmehr 30 jährige Arbeit an Widerständen charakterisieren, die der Implementierung von Standards und der Realisierung eines würdevollen Umgangs mit Personen am Rande der Gesellschaft entgegenstanden bzw. aktuell immer noch entgegenstehen. Dementsprechend schwierig war insbesondere die Implementierung von systematischen Maßnahmen zur Delogierungsprävention sowie zur gezielten Vermittlung von wohnungslosen Personen und Haushalten in adäquaten erschwinglichen Wohnraum (Rehabitation).

Burgenland: Die WLH ist kein etablierter eigenständiger Hilfebereich. Ob und (sofern überhaupt) welche Hilfen Menschen in existenzieller Wohnungsnot / Wohnungslosigkeit erhalten, hängt damit ausschließlich von ihren Zugängen zur behördlich organisierten Sozialhilfe ab. Praxiserfahrungen der Wiener Wohnungslosenhilfe legen den Verdacht nahe, dass die kolportierte Strategie der Ausstellung einer Fahrkarte nach Wien keine

böswillige Unterstellung darstellt, sondern den ‚bewährten‘ Problemtransfer in den städtischen Raum durchaus adäquat abbildet.

In diesem Zusammenhang erscheint es auch nicht verwunderlich, dass im Burgenland keine weitergehenden Vorsorgen für Delogierungsprävention und / oder Rehabilitation anzutreffen sind.

Wien verfügt über ein differenziertes System der WLH, das aus vielfältigen Angeboten der (Delogierungs-)Prävention, Sozial- und arbeitsmarktspezifischen Beratung, der ambulanten, mobilen und stationären Betreuung etc. besteht. Zielgruppenspezifische Vorsorgen für betreutes Übergangs- sowie Langzeit-Wohnen (vielfach in großen Wohnheimen für Frauen, SeniorInnen, Wohnungslose mit psychiatrischen Krankheitsbildern) und eigenständige strukturelle Vorsorgen für die gezielte Ablöse in erschwingliche Wohnungen / Rehabilitation (in Zusammenarbeit mit „Wiener Wohnen“ / preisgünstige Gemeindewohnungen für eigenständige Miete) runden dieses Angebot der WLH ab.

Delogierungsprävention: Wien ist eines der wenigen Bundesländer in Österreich, in dem ein nahezu flächendeckendes System der Delogierungsprävention realisiert ist. Aktuell wird eine Ausweitung der Zuständigkeit der Fachstelle für Wohnungssicherung (FAWOS) auf den Bestand der Gemeindewohnungen vorbereitet.

Rehabilitation: Wien ist im Vergleich zu den anderen Bundesländern in der günstigen Situation, auf einen großen Bestand an Gemeindewohnungen zugreifen zu können. Seit wenigen Jahren ist im Rahmen von Wiener Wohnen eine systematische Möglichkeit realisiert, wohnungslose Menschen aus der Betreuung durch die WLH in Gemeindewohnungen abzulösen.

Niederösterreich: Hier gibt es kein landesweit einheitliches System; während die WLH in einigen wenigen Städten (St. Pölten, Krems etc.) / Regionen (aktuell Hollabrunn) gut ausdifferenziert ist, beschränkt sich das WLH-Angebot in anderen Regionen (z.B. Waldviertel) auf wenige professionelle Vorsorgen.

Delogierungsprävention: Auf der Grundlage einer Erhebung im Bezirk Hollabrunn, in der der Bedarf nach professionellen Angeboten der Delogierungsprävention im ländlichen Raum nachgewiesen und belegt werden konnte, wurde 2007 von der NÖ Landesregierung der Auftrag zum flächendeckenden Auf- und Ausbau von professionellen Hilfestrukturen erteilt. Die beauftragten privaten WLH-Träger haben mittlerweile mit der Umsetzung begonnen.

Rehabilitation: Noch beschränken sich im Bundesland Niederösterreich die Vorsorgen für die gezielte Vermittlung von wohnungslosen Personen und Haushalten in erschwinglichen Wohnraum auf den Zentralraum um die Landeshauptstadt.

Steiermark: Ein ausdifferenziertes WLH-System gibt es lediglich in Graz. Daneben finden sich nur vereinzelte Einrichtungen in den steirischen Bezirken, die auch für wohnungslose KlientInnen ein bedürfnisorientiertes Angebot gewährleisten können. In diesem Sinne ist die steirische WLH durch ein deutliches Stadt-Land-Gefälle gekennzeichnet. Wesentlich erscheint hier auch der Verweis auf die Einrichtungen der Vinzi-Gemeinschaft, die in wesentlichen Aspekten die weitgehend akkordierten Standards bezüglich Unterbringung, Betreuung und vor allem auch Ablöse in eigenständige Wohn- und Lebensformen systematisch unterlaufen und für die professionellen WLH-Einrichtungen eine bedrohliche Billig-Konkurrenz darstellen.

Delogierungsprävention: Auch in der Steiermark ist seit Kurzem ein flächendeckendes Angebot der Delogierungsprävention installiert, das von der Caritas in enger Kooperation mit den Pfarren umgesetzt wird. Grundlage für den Beschluss der steirischen Landesregierung zur Einrichtung von flächendeckenden Vorsorgen für die Delogierungsprävention ist eine von der BAWO durchgeführte Studie zu Wohnungslosigkeit und WLH in der Landeshauptstadt Graz (BAWO 2005), in der der Nachweis erbracht wurde, dass der Wohnungsverlust durch Delogierung und die unzureichenden Vorsorgen für die Prävention wesentlich am Entstehen der Wohnungslosigkeit Anteil haben. Inzwischen wurde die Caritas mit deren Realisierung beauftragt, die sich für die ländlichen Bezirke wesentlich der engen Zusammenarbeit mit den Pfarren bedient – wenn man/frau so will, ein sehr eigenwilliger Zugang, insgesamt gesehen noch denkbar unprofessionell.

Rehabitation: Bislang waren die Versuche der WLH, Vorsorgen für die gezielte Vermittlung von wohnungslosen Personen und Haushalten in erschwingliche Wohnungen durchzusetzen, noch nicht erfolgreich.

Oberösterreich: Die WLH in Oberösterreich ist, nachdem es bis vor wenigen Jahren noch ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle gab, inzwischen flächendeckend ausgebaut und sehr ausdifferenziert. Die Angebotskonzentration auf die Landeshauptstadt Linz wurde zuletzt durch den Ausbau der bezirklichen Angebote tendenziell abgebaut.

Delogierungsprävention: Eine der zentralen Umsetzungsmaßnahmen seit Einführung der landesweiten WLH-Planung war der Beschluss, in OÖ eine flächendeckende Vorsorge für eine systematische Delogierungsprävention zu schaffen. Für diesen Zweck wurden bestehende private WLH-Träger mit entsprechenden Planungs- und Umsetzungsaufgaben für ausgewiesene Bezirke beauftragt. Die Umsetzung ist mittlerweile in vollem Gange.

Rehabitation: Bisher waren die Bemühungen der WLH in Oberösterreich, den Zugang zu gefördertem Wohnraum für ihre KlientInnen zu erleichtern, weitgehend auf den Ballungsraum Linz und Umgebung beschränkt. In Kooperation zwischen WLH und Wohnbauträgern wurde hier ein Pool von preisgünstigen Wohnungen als Übergangsraum

eingrichtet und von der Wohnplattform verwaltet. Aktuell wird von der Wohnbauabteilung des Landes ein landesweites Reservoir an preisgünstigen Wohnungen für die Vermittlung an KlientInnen der WLH aufgebaut.

Salzburg: Die WLH ist ausschließlich im Bereich der Stadt Salzburg angesiedelt und hier ausgesprochen gut ausdifferenziert. Tatsächlich gibt es mit Ausnahme der Delogierungsprävention keine professionellen Angebote der WLH in den Bezirken, die auch in den Bezirkszentren Sprechstunden und z.T. auch aufsuchende Beratung anbietet. Hilfesuchende in existenzieller Wohnungsnot aus den ländlichen Gemeinden sind mithin darauf angewiesen, für die Lösung und / oder Bearbeitung ihrer Probleme in den Ballungsraum auszuwandern. Gemäß den Praxisberichten der städtischen WLH-Einrichtungen nimmt der Problemtransfer aus dem ländlichen Raum einen Großteil des Problemanfalls in der WLH ein.

Delogierungsprävention: Auf Initiative eines privaten WLH-Trägers (SAG) konnte in den frühen 90er Jahren eine systematische Bedarfsanalyse und Machbarkeitsstudie, finanziert aus Mitteln der Wohnbauforschung, durchgeführt werden. Diese Studie und die damit belegten Aussagen bezüglich Machbarkeit und Effekten gelungener Prävention waren letztlich der Startschuss für den Beginn der professionellen Delogierungsprävention in Österreich. In Salzburg ist mittlerweile eine flächendeckende Vorsorge gewährleistet, allerdings deutlich behindert durch das Faktum unzureichender Rahmenbedingungen bezüglich Zugang zu entsprechenden Sozialhilfemitteln (um allfällige Mietschulden abdecken zu können), Zugang zu Ersatzwohnraum (um die Betroffenen bei der Suche nach Alternativen zu unterstützen), Gewährleistung einer nachgehenden und aufsuchenden Betreuung für Personen, die von sich aus den Gang in eine formelle Beratungs- / Unterstützungseinrichtung vermeiden.

Rehabitation: Bis dato haben die wiederholten Versuche zum Aufbau von Vorsorgen für die gezielte Vermittlung von wohnungslosen Personen und Haushalten in erschwinglichen Wohnraum noch zu keinem Ergebnis geführt.

Kärnten: In diesem Bundesland gibt es nur wenige modellhafte Angebote mit einem durchgängig professionellen Anspruch und entsprechender Ressourcenausstattung. Das weitere Hilfesystem in Kärnten ist tendenziell auf den Zentralraum (Klagenfurt, Villach) konzentriert und nur wenig ausdifferenziert. Kärnten ist inzwischen eines der letzten Bundesländer, in dem es noch keine systematische Delogierungsprävention gibt und das nach wie vor überwiegend auf (Substandard-) Herbergen zur Lösung der individuellen Wohnungsnot / Wohnungslosigkeit setzt.

Delogierungsprävention: keine systematischen Vorsorgen

Rehabitation: keine systematischen Vorsorgen

Tirol: Gleichermaßen findet sich in Tirol ein ausdifferenziertes und professionell ausgestattetes Hilfesystem, konzentriert auf die Landeshauptstadt Innsbruck, daneben prägen aber weiterhin Großheime mit niedrigem Betreuungsstandard die behördlich dominierte Hilfestruktur in der Stadt Innsbruck. In den ländlichen Bezirken gibt es dagegen nur wenige Angebote (Schwaz, Hall); das Stadt-Land-Gefälle ist somit sehr hoch.

Delogierungsprävention ist zwar formell eingerichtet, in personeller und fachlicher Hinsicht aber völlig ungeeignet bis nicht sichtbar; Angebote der Delogierungsprävention werden im Rahmen der Beratungsangebote der privaten WLH-Träger mehr / minder systematisch gewährleistet, beschränkt auf deren KlientInnen und somit keineswegs flächendeckend. In Punkto systematischer und landesweiter Vorsorgen für Delogierungsprävention liegt das Bundesland Tirol mithin am unteren Ende im österreichischen Ländervergleich (gemeinsam mit den Bundesländern Burgenland und Kärnten, in denen es keine strukturellen Vorsorgen für Delogierungsprävention gibt).

Rehabitation: Trotz vielfältiger und wiederholter Versuche ist es in Tirol bislang noch nicht gelungen, adäquate Vorsorgen für die Vermittlung von wohnungslosen Personen und Haushalten in erschwinglichen Wohnraum zu realisieren.

Vorarlberg: Die WLH in Vorarlberg hat eine lange Tradition der Professionalisierung und kleinräumigen Differenzierung. Damit ist die Versorgung wohnungsloser KlientInnen zumindest in zwei Bezirken (Raum Bregenz und Feldkirch) gut abgedeckt. Parallel zu dieser kontinuierlichen Professionalisierung haben sich in Vorarlberg aber traditionelle Strukturen überwiegend ehrenamtlich geführter und caritativ ausgerichteter Substandardeinrichtungen erhalten, die insgesamt gesehen dazu führen, dass die WLH in diesem Bundesland durch einen deutlichen Überhang stationärer Versorgungsplätze gekennzeichnet ist. Weiters sind für Vorarlberg noch erhebliche bezirkliche Schwächen (z.B. Bregenzerwald, Walsertal) festzustellen, Regionen mit einem eklatanten Mangel an fachspezifischen Hilfestrukturen und –vorsorgen.

Delogierungsprävention: Erst seit wenigen Jahren ist in Vorarlberg ein landesweites Angebot der Delogierungsprävention, unter verantwortlicher Einbeziehung der regionalen Beratungsstellen sowie der WLH-Träger, in systematischer Koordination durch einen landesweit aktiven Träger von sozialen Diensten, realisiert.

Rehabitation: Aktuell wird auf Initiative der Wohnbauabteilung des Landes und koordiniert durch einen privaten Träger von sozialen Diensten ein „soziales Netzwerk Wohnen“ aufgebaut, das dezidiert auf die Schaffung eines Pools an günstigen Wohnungen für Personen und Haushalte abzielt, die von den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe betreut werden.

Ausblick

Der Ländervergleich zum Stand der Entwicklung der WLH in Österreich macht deutlich, dass in den vergangenen Jahrzehnten einerseits bereits sehr viel geleistet wurde, um die Perspektiven und Chancen für wohnungslose Personen und Haushalte zu verbessern. Gleichzeitig werden damit aber auch die Grenzen dieser Bemühungen, die Rahmenbedingungen und vor allem die Wohnstandards in den Einrichtungen der WLH selbst auf die Bedürfnisse wohnungsloser Menschen, insbesondere auch von Frauen (Schoibl 2000), Jugendlichen und jungen Erwachsene (ARGE 2001) sowie Personen mit Migrationshintergrund (Schoibl 2002) abzustimmen und die KlientInnen der WLH zumindest im eigenen Hilfebereich aus der Stigmatisierungsschere zu befreien, sichtbar. Nach wie vor stellt der Zugang zu adäquatem und erschwinglichem Wohnraum für wohnungslose Menschen ein zentrales Problem dar. Erste Modelle partnerschaftlicher Lösungsansätze, z.B. die Kooperation von WLH und gemeinnützigen Wohnbauträgern in einzelnen Bundesländern Österreichs (Wien, Niederösterreich, Oberösterreich, Vorarlberg) weisen hier einen vielversprechenden Weg. Tatsächlich sind diese innovativen Ansätze bisher aber lediglich als modellhafte Pilotprojekte realisiert und keineswegs flächendeckend ausgebaut. Unter anderem dürften die nach wie vor aktuellen Schwierigkeiten der WLH, bedarfsadäquate Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Wohnungsnot flächendeckend zu realisieren, mit den in armutspolitischer Hinsicht unzureichenden bis kontraproduktiven Eckpfeilern des österreichischen Modells sozialer Wohnpolitik verknüpft sein.

Unter vielfältigen Gesichtspunkten wird solcherart deutlich, dass die WLH auch in Zukunft wesentlich damit beschäftigt sein wird, ihren KlientInnen bedürfnisadäquate Hilfen zur Verhinderung, Bekämpfung und Beseitigung von Wohnungslosigkeit bereit zu stellen. Grundsätzlich geht es dabei wohl auch darum, diese Menschen bei der Bewahrung respektive bei der Wiederherstellung ihrer Würde zu unterstützen. Ohne entsprechende armuts- und wohnpolitische Initiativen aber, die über den engeren Bereich der Hilfe für einzelne in Wohnungslosigkeit geratene Personen und Familien hinausgehen, wird die Wirkung der WLH wesentlich auf die Linderung jeweils aktueller Problemlagen beschränkt bleiben.

Literatur und Materialien

ARGE niederschwellige Einrichtungen für Jugendliche und junge Erwachsene in Wohnungsnot, Niederschwelligkeit braucht Ressourcen, Salzburg 2001

BAWO (Hrsg.), Wohnungslosenhilfe in Graz, Wien 2005

Forum Wohnungslosenhilfe Salzburg, Wohnungslosenerhebung, Salzburg 2007

Eitel,G. / Schoibl,H.: Wohnungslosenhilfe in Österreich; Wien 1999

Förster,W.: Soziales Wohnen in Wien – Gestern, heute, morgen, Vortrag gehalten am 2.5.2007 im Rahmen der BAWO-Fachtagung 07, siehe Präsentation unter www.bawo.at/Fachtagung_2007

Strafvollzug in Österreich – Justizanstalten (2005) siehe unter:

<http://www.bmj.gv.at/vorhaben/index.php?nav=12&st=0&th=2&sth=13&set=show&pj=290>

Kläger,E.: Durch die Quartiere der Not und des Verbrechens, Wien um die Jahrhundertwende, Wien 1908; Neuauflage Hannibal Verlag, o.J.

Lugger, K./Amann,W. (Hrsg.): Der soziale Wohnbau in Europa, Österreich als Vorbild, Wien 2006

Novy,K.: Probleme und Perspektiven einer nutzerorientierten Wohnraumerhaltungspolitik; in: Brech,J. (Hg.): Konzepte zur Wohnraumerhaltung, Darmstadt 1986

Schoibl,H.: Vom normativen Grundrecht auf Wohnen, seiner legislativen Zerstückelung und dessen tatsächlicher Verweigerung ⇒ im Zeichen der Subsidiarität, Salzburg 1998

Schoibl,H.: Supported housing in Austria, Österreichbericht für FEANTSA, Brüssel - Salzburg 5/99

Schoibl,H.: homeless women – poverty, exclusion and homelessness, Salzburg – Brüssel 2000, Österreichbericht für FEANTSA; unter Mitarbeit von Klaudia Novak

Schoibl,H.: Zugang zu erschwinglichem Wohnraum / Access to housing for vulnerable people; Österreichbericht für FEANTSA, Brüssel – Salzburg 2001

Schoibl,H.: Armut im Wohlstand ist verdeckte Armut; regionaler Armutsbericht für das Bundesland Salzburg, Salzburg 2002

Schoibl,H.: Migration and Homelessness / Migration und Wohnungslosigkeit; Österreichbericht für FEANTSA, Brüssel – Salzburg 2002

Schoibl,H.: Services for homeless persons in Austria; Österreichbericht für FEANTSA, Brüssel – Salzburg, 2003

Schoibl,A.&H.: Kurzbericht zur Wohnungslosigkeit in Österreich, Salzburg 2006

Schwarz,W.M./ Szeless,M./ Wögenstein,L. (HG.): o.J. (2007), „Ganz Unten – Die Entdeckung des Elends“ (Ausstellungskatalog Wien Museum)

Tenkschatt,U.: Evaluation der sozialen Schiene in Wien, 2002

Autoreninformation:

Heinz Schoibl

Dr. phil., Sozialpsychologe, Studium von Psychologie und Politikwissenschaft;

Soziale Arbeit - Wohnungslosenhilfe (1979-89);

Forschungstätigkeit am Institut für Alltagskultur (1990-96); Schwerpunkte: Soziale
Infrastrukturforschung und angewandte Sozialforschung (Jugend, AusländerInnen, Wohnen,
Wohlfahrtsverwaltung, Menschen mit Behinderung, ältere Langzeitarbeitslose, stationäre
Altenarbeit, Schuldenkarrieren von Jugendlichen, Armut, Wohnungslosenhilfe);

Gesellschafter von Helix OEG (seit 1997), angewandte Sozial- und soziale Infrastrukturforschung

Österreich – Korrespondent im European Observatory on Homelessness, FEANTSA Brüssel (1998 –
2006)

Aus- und Weiterbildungstätigkeit; Organisation und Dokumentation von Fachtagungen; Organisations-
und Qualitätsentwicklung in den Bereichen Soziale Arbeit, soziale Infrastruktur,
Wohlfahrtsverwaltung.

Tel. ++43 - +662 - 88 66 23 – 10

Mail: heinz.schoibl@helixaustria.com

URL: www.helixaustria.com