

ARBEITSKREIS 15: WOHNEN - EIN GRUNDRECHT ALS UTOPIE?

Impuls: Dr. Heinz Schoibl, Arbeitsgemeinschaft für angewandte Kultur und Sozialwissenschaften, Salzburg

Moderation: Renate U. Kitzmann, Fachstelle für Wohnungssicherung, Wien

Impulsreferat

These 1:

Ein Grundrecht auf Wohnen ist in Österreich nicht realisiert. Ausdruck dafür ist aber nicht nur die sichtbare Wohnungslosigkeit, sondern darüberhinaus eine wahre Fülle von Problemen für eine Vielzahl von Menschen (ca. 10% der Bevölkerung),

- eine adäquate und preisgünstige Wohnung zu finden,
- diese entsprechend ihren Wohnbedürfnissen in den einzelnen Lebenszyklen zu erweitern sowie
- dauerhaft sicherzustellen, daß ihr Wohnbedürfnis auch befriedigt bleibt.

These 2:

Wohnungslosigkeit ist nicht gleich Wohnungslosigkeit, sondern bezeichnet ein ganzes Bündel von problematischen und existentiell gefährdenden Lebenslagen - mit dem gemeinsamen Nenner einer fehlenden bzw. nicht adäquaten Wohnversorgung. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO) hat deshalb 1991 folgende Definition beschlossen, die mittlerweile auch weitestgehend Anerkennung und Akzeptanz gefunden hat. Danach muß unterschieden werden zwischen: bevorstehender Wohnungslosigkeit; potentieller Wohnungslosigkeit (ca. 1% der Bevölkerung) und akuter Wohnungslosigkeit (ca. 0,35% der Bevölkerung).¹

These 3:

Auf Grund von Bedarfserhebungen und Schätzungen müssen wir davon ausgehen, daß die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe (WLH) nur einen Teil der Menschen in Wohnungsnot erreichen. Nahezu ausschließlich sind ihre Angebote für den Personenkreis gestaltet, die akut von Wohnungslosigkeit betroffen sind, also ca. ein Drittel (nach vorsichtiger Schätzung) bzw. ein Sechstel (nach den neueren Erfahrungswerten der Fachstelle für Wohnungssicherung, FAWOS bezüglich des 20. Wiener Bezirkes) jener Personen, die einer Hilfe zur Wohnraumsicherung bedürften.

These 4:

Entsprechend der Differenz der Lebenslagen von Wohnungslosen gestalten sich auch die Zugänge in Wohnungslosigkeit ausgesprochen unterschiedlich und verweisen mithin auf die zentralen Lücken in der Realisierung des Grundrechts auf Wohnen. Zu unterscheiden sind:

- *Einkommensarmut*: Niedrige Haushaltseinkommen aus Erwerbsarbeit sowie sozialstaatlichen Transferleistungen (unzureichende Grundsicherung) erschweren für viele Menschen den Zugang zu einer adäquaten Wohnung. Sie bleiben vielfach auf ein kleines Segment des Wohnungsmarktes angewiesen (nicht sanierten Alt- und Gemeindewohnungsbestand).
- *Belastungs-Overkill/Ausgabenarmut*: Hohe Mieten, steigende Lebenshaltungskosten und geänderte Konsumgewohnheiten haben zu einer angespannten Finanzsituation von Privathaushalten geführt. Große Anteile des Haushaltseinkommens -sind nun für Miete und überlebensnotwendige Bedarfe gebunden. Für darüberhinausgehende Bedürfnisse (z.B. Bildung, Gesundheit etc.) oder Belastungen infolge persönlicher oder familiärer Krisen (Arbeitslosigkeit, Krankheit Scheidung etc.) bleibt wenig bis kein Geld.

¹ Diese Prozentangaben sind geschätzt - auf der Grundlage der Studien der ÖKSA (1987) und der Wiener Studie (Scharinger 1993) sowie aufgrund von Schätzungen von Expertinnen der Wohnungslosenhilfe. Neuere Erfahrungswerte - vgl. unten: Zwischenauswertung der Fachstelle für Wohnungssicherung, in Wien/20. Bezirk 1-11/96 - sprechen dafür, daß die Anteile an potentieller Wohnungslosigkeit, also von Menschen, die der Hilfe zur Wohnraumsicherung bedürfen, bei-etwa 2 % der Wohnbevölkerung liegen.

- *Haushalts- und Nahraumentwicklung/Teilhabearmut:* Die 'Modernisierung' der Gesellschaft schlägt sich auch in einer durchgängigen Reorganisation der sozialen Nahräume (Quartiere, Viertel, Wohnsiedlungsverbände, Nachbarschaftsstrukturen) und einer Abnahme der integrativen Kraft dieser sozialen Einheiten nieder. Fehlende oder mangelhafte Teilhabe vor Ort erhöht die Gefahr des sozialen Ausschlusses, der nur zu oft mit einer Gefährdung der Wohnversorgung verbunden ist.
- *Entwicklung des Wohnungsmarktes - Wohnungsnot:* Die Wohnungsmärkte Österreichs sind in den vergangenen 10 Jahren eng geworden. Starke Nachfragezuwächse (kleinere Haushalte, ib. Zunahme von Singlehaushalten, in durchschnittlich größeren Wohnungen) stand eine systematische Angebotsverknappung von preisgünstigem Wohnraum (durch Lockerung von Mietzinsbildungs- und Kündigungsnormen, Eigentumsorientierung der Wohnbauförderung, Sanierungsanreize und Privatisierung von billigen Miet- und Gemeindewohnungen) gegenüber.
- *Soziale Infrastruktur und psychosoziale Versorgung:* Die traditionellen Systeme der sozialen Infrastruktur sowie der psychosozialen Versorgung versagen angesichts der Nachfrage sowohl quantitativ als auch qualitativ. So sind die Einrichtungen der psychosozialen Versorgung in der Regel jeweils zielgruppen- bzw. problemspezifisch organisiert, die Hürden der Inanspruchnahme durchgängig hoch. Kumulierte Problemlagen bei den Hilfesuchenden, d.h. das Zusammentreffen von Benachteiligungen/Behinderungen auf mehreren Ebenen, stellen dann letztlich eine unüberwindbare Grenze bzw. einen de facto Ausschluß aus der Versorgungssicherheit dar.
- *Binnenwanderung:* Die allgemeine Mobilisierung hat insbesondere durch die Angebotsverknappung am Wohnungsmarkt und Mietrechtsumgehungen der VermieterInnen eine extreme Dynamik erhalten - mit dem Ergebnis einer selektiven Nbnadisierung gerade jener Bevölkerungsanteile, die armutsgefährdet sind. Damit sinken natürlich auch ihre persönlichen Reserven zur Bewältigung außerplanmäßiger Belastungen sowie allfälliger Krisen.
- *Regionaler Problemtransfer:* Zwar hat die Restrukturierung der modernen Gesellschaft allem voran in den Städten bis in die privaten Lebensbereiche durchgeschlagen. Parallel dazu haben aber gerade in den ländlichen Bereichen die integrationserhaltenden sozialen Systeme im Zuge der Neufunktionalisierung und -organisation der Landwirtschaft wesentlich an Bindevermögen verloren - mit dem Ergebnis, daß die randständige (armutsgefährdete) ländliche Bevölkerung mehr/minder freiwillig in die Städte absiedelt. In Ermangelung einer längerfristig abgesicherten sozialen Perspektive bzw. Integration in die bestehenden sozialen Netze stellen die 'neuen' StadtbewohnerInnen einen überproportionalen Anteil an der Armutspopulation sowie am Klientel der Wohnungslosenhilfe.
- *Kapitalisierung aller Wirtschaftsbereiche:* Die Modernisierung der Wirtschaft hat unterm Strich auch zu einem weitgehenden Abbau traditioneller subsistenzwirtschaftlicher Nischen geführt. Selbst die noch erhaltenen Formen der Schattenwirtschaft ('Pfusch') sind mittlerweile weitestgehend 'professionalisiert'. Für selbstorganisierte Problem- und Armutsbewältigung finden sich ib. in den Städten und Ballungsräumen nur mehr wenige Nischen. Daraus entsteht eine auch weiterhin anwachsende Nachfrage nach professionellen Hilfeangeboten sowie nach Transferleistungen d,er öffentlichen Hand.
- *Segmentierte (Armut-), Verwaltung und Politik:* Die derzeit gegebenen Rahmenbedingungen, allem voran die bürokratisierte Aufbauorganisation sowie eine der Polizeiverwaltung entlehnte Ablauforganisation, von Wohlfahrts- (besser: Armut-) Verwaltung und Politik stellen eine strukturell angelegte Grenze sozialer Sicherheit dar, die den Zugang zu Recht und sozialer Sicherheit nachhaltig behindern. Der Sozialstaat in seiner aktuellen Verfassung stellt unter diesem Gesichtspunkt für viele Hilfesuchende ein Armut- und Sicherheitsrisiko dar. Die Politik- und Verwaltungsbereiche Arbeit, Wirtschaft, Einkommen etc. sind kompetenzmäßig zum einen in Bundes-, Landes- und kommunale Hoheit und zum anderen in unterschiedliche Ressorts, Abteilungen und Ämter aufgesplittet. Die in den diversen Regelungen wie AVG, Magistratsgeschäftsordnungen bzw. statutarischen Normen festgelegten Gebote zu bereichsübergreifender Kommunikation und Kooperation reichen in der Regel nicht aus, sachgemäße und bedürfnisorientierte (Entwicklungs- und Maßnahmen) Abstimmungen zu gewährleisten. Eine unzureichende Abstimmung von Maßnahmen aber produziert zusätzliche strukturelle Hürden der Inanspruchnahme, stellt mithin ein Risiko bezüglich Rechtzeitigkeit der

Hilfe dar und führt in letzten Konsequenz zu einer hohen Drop-Out-Rate (Dunkelziffer der Nicht-Inanspruchnahme von Hilfe). Segmentierte Wohlfahrtsverwaltung ist bei mehrdimensionalen Problemkonstellationen (kumulierte Armut, Wohnungslosigkeit) überfordert. Eindimensionale Hilfe erzeugt in diesen Fällen nur zu leicht einerseits Abhängigkeit von Hilfe bzw. andererseits Ausschluss von Hilfe. Der in den sozialstaatlichen Grundsatznormen wie z.B. der Sozialhilfe verankerte Anspruch auf Hilfe zur Selbsthilfe sowie der Grundsatz der Subsidiarität werden durch die Struktur der Wohlfahrtsverwaltung tendenziell unterlaufen.

These 5:

Grundrecht auf Wohnen kann nur durch gezielte und aufeinander abgestimmte Maßnahmen (zumindest) auf den oben dargestellten Politik- und Verwaltungsbereichen realisiert und gesichert werden - im Vorfeld der Wohnungslosenhilfe, die in jedem Fall als die inhumanste und teuerste Problemlösungsschiene darstellt.

These 6:

Analog zu den zu unterscheidenden Zugängen in Wohnungslosigkeit ist aber auch Wohnungslosenhilfe eine Querschnittsaufgabe. Um eine treffsichere und adäquate Hilfestellung zu ermöglichen, ist es notwendig, daß auch die WLH zielgruppen- und problemspezifisch gestaltet ist. Es ist deshalb notwendig, daß WLH im Sinne einer gefächerten Hilfe- und Rehabilitationskette mit fließenden Übergängen aufgebaut ist. Unter Wohn Gesichtspunkten handelt es sich dabei um folgende Aufgaben:

- Zugang zu Wohnraum und Abbau von Zugangshürden: Realisierung eines Grundrechts auf Wohnen durch verfügbaren Wohnraum; Zugriffs- und Belegungsrechte im Bereich des geförderten bzw. Gemeindewohnungsbestandes; Alternativen zu erforderlichen Eigenmitteln; Wohngeld auch im nicht geförderten Wohnungsbestand; Überbrückung von vorgeschriebenen Meldezeiten; Alternativen zum aktuell eingeschränkten Meldewesen
- betreutes Wohnen: zielgruppenspezifische Hilfen; kurz-, mittel- bis längerfristige Angebote geschützten Wohnens gekoppelt mit problemspezifischer Beratung und Betreuung ...
- Wohnraumsicherung und nahraumbezogene Bestandsentwicklung: begleitende und stützende Maßnahmen gegen Zwangsseßhaftigkeit (in inadäquatem Wohnraum) sowie gegen Zwangsnomadisierung (Wohnungslosenhilfe ist Hilfe zum Bleiben!)
- Delogierungsprävention: Systematische und flächendeckende Angebote zur Verhinderung von Wohnraumverlust durch nachgehende Beratung, gezielte Übernahme von Mietschulden bzw. Vermittlung von Ersatzwohnungen (vgl. dazu die Erfahrungen der einschlägigen Modellprojekte: Fachstelle für Gefährdetenhilfe in Salzburg, FAWOS in Wien)
- Allem voran erscheint es dabei notwendig, daß die Übergänge zwischen den Einrichtungen der WLH und der psychosozialen Versorgung offen sind. WLH hat in diesem Sinne auch die Aufgabe, ihren Klientinnen den Zugang zu sozialer Sicherheit sowie zu Versorgungssicherheit im psychosozialen Bereich zu ermöglichen.

These 7:

Eindimensionale Hilfestellungen greifen zu kurz! In Ermangelung eines Grundrechtes auf Wohnen sowie entsprechender Durchsetzungsregelungen in den Rechts- und Verwaltungsbereichen Wohnversorgung, Wohnraumsicherung, sozialer Sicherheit und psychosozialer Versorgung stellen eindimensionale Hilfestellungen jeweils bestenfalls Erleichterungen bzw. eine Problemlinderung für eine mehr/minder kleine Teilgruppe der wohnungslosen Klientel von WLH dar. Grundsicherung darf sich in diesem Sinne nicht auf ein mehr/minder großzügig bemessenes Grundeinkommen beschränken, das im Falle ungenügender Wohnversorgung ohnedies zum Großteil für Wohnaufwände verwendet werden müßte. Andererseits genügt es keinesfalls, Wohnungsnotfällen lediglich eine Wohnung beizustellen, ohne gleichzeitig integrationsfördernde, existenzsichernde und stützende Begleitangebote sicherzustellen.

These 8:

Der aktuelle Entwicklungsstand der WLH ist unter mehreren Gesichtspunkten unbefriedigend. Zum einen ist WLH weit davon entfernt, eine flächendeckende Versorgung ihrer Klientel sicherstellen zu

können. Nur in wenigen Regionen ist ein Bemühen um einen Ausbau der WLH im Sinne einer Hilfe- und Rehabilitationskette festzustellen. Allem voran fehlt es an Hilfeeinrichtungen im ländlichen Bereich, wo tendenziell steinzeitliche Hilfestrukturen vorherrschen, sowie an geeigneten präventiven Vorsorgen. Die aktuell im Auf und Ausbau befindlichen Modelleinrichtungen in Wien und Salzburg stellen auf eine systematische Delogierungsprävention ab, decken ihrerseits also nicht den gesamten Präventivbereich ab.

Zum anderen fehlen nach wie vor die zentralen Grundlagen für eine planmäßige und wissensgeleitete Entwicklung dieses Hilfebereiches:

- keine Grundlagenforschung;
- keine systematische Bedarfserhebung sowie Bedarfsdeckungsprüfung;
- keine Planungs- und Entwicklungsvorsorgen;
- keine Maßnahmen zur Qualifizierung der Hilfestruktur;
- keine legislativen und administrativen Maßnahmen zur Herstellung von Rechts- und Finanzsicherheit der WLH;
- kein Rechtsanspruch auf Hilfe bzw. Sicherstellung anwaltlicher Hilfestellung (Ombudsstrukturen);

Es fehlt also an allen Ecken und Enden - und ohne bundesweit einheitliche Rechtsgrundlagen, so steht zu fürchten, wird sich an dieser Situation auch so schnell nichts ändern. Die BAWO fordert deshalb als zentrale Maßnahme zur systematischen und flächendeckenden Verhinderung und Bewältigung von Wohnungslosigkeit ein Bundes-Wohnungslosenhilfe-Gesetz.

These 9

Uneinheitliche Standards und länderweise unterschiedliche legislative und administrative Grundlagen der Hilfeerbringung behindern zusätzlich den überfälligen und bedarfsorientierten Ausbau der WLH. Stattdessen können wir aktuell ein Auseinanderklaffen zwischen hochschwelligem (zielgruppen- und problemspezifisch differenzierten und ausgebauten Einrichtungen) und niederschwelligem Hilfestrukturen feststellen. Gleichzeitig ist die fortschreitende Professionalisierung einzelner Angebotssegmente einerseits und ein wahrer Boom an wenig differenzierten Notschlafstellen mit niedrigen Standards andererseits zu beobachten. Wohnungslose Kinder, Jugendliche, Frauen und ib. Personen mit sehr komplexen Problemstellungen fallen dabei nur zu leicht zwischen den Angebotslücken durch.

Diskussion

Bericht: Renate U. Kitzmann

Der Arbeitskreis stellte drei konkrete Forderungen auf:

1. Grundrecht auf Wohnen:

- Wohnungen müssen für alle zugänglich sein, daher kein Baukostenzuschuß
- Wohnen muß finanzierbar sein. Die Miete darf maximal 30% des Nettoeinkommens betragen. Es soll Wohnbeihilfe für Mietwohnungen auch im privaten Sektor (wie es z.B. in OÖ bereits der Fall ist) geben. Durch Streuung der Sozialwohnungen soll es zu einer Entghettoisierung kommen.
- Einrichtung eines Fonds zur kostenneutralen Finanzierung von Wohnkostenzuschüssen mit dem Ziel einer einkommensbezogenen Mietzinsbildung. Dieser Fonds soll durch zweckgebunden Abgaben (Wohnsteuer) jener Haushalte gespeist werden die weniger als 30% Wohnaufwand haben.
- Unabhängig von Notwendigkeit zu sozialarbeiterischer Betreuung sollen Notwohnungen in Gemeinden und im ländlichen Raum zur Verfügung gestellt werden.

2. Prävention

- Grundsatzserklärung der Regierung, daß Prävention in der Wohnungslosenhilfe vorrangig behandelt werden muß. In Deutschland gibt es diese bereits mit dem Wortlaut: „Für die Bundesregierung haben präventive Maßnahmen grundsätzlich Vorrang, um das Entstehen von Obdachlosigkeit und sozialen Problemlagen von vornherein zu vermeiden. Prävention ist in aller Regel nicht nur wirksamer, sondern auch mit geringeren sozialen und finanziellen Folgekosten belastet als die Bewältigung entstandener Notlagen.“ (Bericht der Deutschen Bundesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit, Deutscher Bundestag, 26.6.1996)
- Bundesweite Finanzierung von Präventionsmaßnahmen.
- Flächendeckender Ausbau von Einrichtungen der Prävention.
- Rechtsgrundlage für rechtzeitige Mitteilung der Gerichte von Personen die vom Wohnungsverlust bedroht sind an die Gemeinden und rechtliche Verankerung einer Pflicht zu außergerichtlichem Einigungsversuch.
- Erstellung von Standards für Finanzen, Rechtsstellung und Qualifikation der MitarbeiterInnen.

3. Wohnungslosenhilfe

- Österreichweites Wohnungslosenhilfegesetz
- Grundlagenforschung: Bedarfserhebung und Bedarfsdeckungsprüfung
- Auf und Ausbau von Wohnungslosenhilfe in ländlichen Regionen/Finanzierung über Sozialhilfeverbände (Prävention, Beratung, Notversorgung, Betreuung)
- kommunale/regionale Planung und Entwicklung
- Qualifizierung der (Rahmenbedingungen für Struktur und Qualitätsentwicklung in der Wohnungslosenhilfe)
- Anwaltschaft für Wohnungslose.

Im feedback des Arbeitskreises kam es nicht nur zu Anregungen für die nächste Armutskonferenz, sondern auch zu konkreten Umsetzungsmöglichkeiten einzelner Forderungen aus dem Forderungskatalog.

- Bei der nächsten Armutskonferenz sollte berichtet werden, was seit der letzten Konferenz geschehen ist und warum was nicht geschehen ist.
- Die BAWO (Bundesarbeitsgemeinschaft für Wohnungslosenhilfe) versuchte in den letzten Jahren eine Änderung des §34abs.3 des MRG (daß die Gemeinde bereits bei Einbringen einer Klage, Wohnraum betreffend, informiert wird und nicht erst vom Exekutionstitel) in die jetzt erfolgte Änderung des MRGs hineinzureklamieren, war aber leider erfolglos.
- Für die Ständige Themensektion „Wohnen“ des Anti-Armuts-Netzwerks wird für die nächste Armutskonferenz als konkretes Thema das Wohnungslosenhilfegesetz vorgeschlagen.
- Eine Möglichkeit für eine Entlastung der größeren Städte/Gemeinden und eine gerechtere Verteilung von Notwohnungen könnte ein finanzieller Ausgleich zwischen den Gemeinden sein, der im Rahmen der Sozialhilfe-Verbände finanziert werden soll.
- Seit dem vorigen Jahr war das Thema „Armut“ viel präsenter in den Medien als vorher, hier fand eine positive Entwicklung statt.

Kritisiert und bedauert wurde, daß in der Plenumsdiskussion der Bereich „Wohnen“ weder referiert noch diskutiert wurde und dass keine der Forderungen des Arbeitskreises im Forderungskatalog der Armutskonferenz vorkommt. Die fehlende Diskussion mit den Regierungsvertretern wurde folgendermaßen formuliert: „Um am Diskurs über Armut, Ausgrenzung und Verteilungs(un)gerechtigkeit nicht teilhaben zu müssen, ist der großen Koalition - so scheint es - nahezu jedes Mittel recht.“