

WOHNEN FÜR DIE VIELEN

AUF EINEN BLICK

Das vorliegende Paper diskutiert wichtige politische Maßnahmen als Weichenstellungen für eine neue soziale Wohnstrategie. Im Zentrum steht die Sicherstellung der leistbaren, zugänglichen und stabilen Wohnversorgung für die Vielen - inklusive Menschen, die derzeit besondere Ausschlüsse am Wohnungsmarkt erleben.

WEICHENSTELLUNGEN FÜR EINE NEUE SOZIALE WOHNSTRATEGIE

Momentum Kongress 2023

Track #5 | Hegemonie in Arbeit und Wohlfahrtsstaat

- Wohnen hat vielfältige gesellschaftspolitische Bedeutungsdimensionen: es ist ein unabdingbares Grundbedürfnis, eine soziale Verortung, ein Lebensraum, ein Ort der Regeneration und Reproduktion, aber auch eine kapitalistische Ware und eine verteilungspolitische Frage.
- Das vorliegende Paper spricht sich für die rechtliche Verankerung des Menschenrechts auf Wohnen für alle aus und diskutiert Wohnraumversorgung als Daseinsvorsorge und somit als Aufgabe innerhalb des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsspektrums.
- Zunehmende Finanzialisierung von Teilen des Wiener Wohnungsmarkts bringt die Leistbarkeit, Stabilität und Zugänglichkeit für die Mieter:innen zusehends in Gefahr.
- Die entscheidenden Hebel zur Verbesserung und Sicherstellung einer angemessenen Wohnraumversorgung liegen zu großen Teilen in der Wohnungspolitik: eine neue soziale Wohnstrategie soll Wohnen für die Vielen sicherstellen.

AUTORINNEN:

SINA MOUSSA-LIPP UND MARA VERLIČ

1. Die neue Wohnungsfrage im Fokus wohlfahrtsstaatlicher Verantwortung

Im Nachklang der Covid-19 Pandemie, Fluchtbewegungen und der andauernden Teuerungskrise stellt sich die Wohnungsfrage erneut als soziale und zugleich politische Frage. Denn die Erfüllung des Rechts auf Wohnen als menschliches Grundbedürfnis ist die Basis für gesellschaftliche Teilhabe. Die Wohnsituation spielt eine maßgebliche Rolle für Lebensqualität, Gesundheit, Familien- und Sozialleben, aber auch für Chancen auf Bildung und Arbeit. Damit trägt Wohnen zum einen mit der Funktion als *Habitat* bzw. Lebensraum, zum anderen als *Home*, einer sozialen Verortung und Beheimatung, konstituierend zur gesellschaftlichen Integration bei.

Zunächst erfordern zeitgemäße Antworten auf die Wohnungsfrage, die einem Anspruch auf soziale Gerechtigkeit folgen, ein Verständnis der unterschiedlichen Bedeutungsdimensionen von Wohnen. Welche Bedeutungsdimension sich schließlich als hegemoniales Narrativ durchsetzt, hängt von den strukturellen Rahmenbedingungen und der Ressourcenausstattung der handelnden Akteur:innen ab.

Zum einen geht mit der zivilisatorischen Errungenschaft des Wohnens eine **Verräumlichung von menschlichen Existenzen** einher. Der Wohnbereich zielt als abgeschlossener Lebensraum auf Ansprüche an Intimität, Sicherheit und Rückzug ab (Elias 1983). Die Verfasstheit von Wohnungen hat darüber hinaus Rückwirkungen auf die Lebensweisen und Entwicklungschancen der Bewohner:innen. Damit trägt die Wohnsituation zur Erhaltung sozialer Normen bei, sowie zur Durchsetzung von gesellschaftlichen Machtverhältnissen, beispielsweise vergeschlechtlichte Ungleichheitsstrukturen. Planerische Vorstellungen über funktionale Raumnutzungen gingen lange Zeit von konservativen Familienbildern und deren Lebenswelten aus und verstetigen sich bis heute (Meksem 2021; Rupp 2021).

Allgemein ist die Nutzung von Wohnraum als Lebensraum ein **unabdingbares Grundbedürfnis**, an dem sich nichts einsparen lässt - jede und jeder muss wohnen. Aus dieser Notwendigkeit leitet sich das Menschenrecht auf Wohnen ab - neben weiteren sozialen Rechten, beispielsweise dem Recht auf Arbeit und Gesundheit (Amnesty International 2022). Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen zunehmende Ungleichheiten in der Erfüllung dieses Rechts und Grundbedürfnisses.

Daran anschließend lässt sich eine weitere Einordnung zur Bedeutung von Wohnen treffen: Die **Verteilung von Wohnraum** spiegelt wider, wie unsere Gesellschaft strukturiert ist und in welchem Verhältnis ihre Mitglieder zueinanderstehen. Wie Wohnungen an sich, aber auch die Zugänglichkeit zu Wohnungsmärkten und wie die Qualitäten von Immobilien verteilt sind, gibt ein aufschlussreiches Abbild über Privilegien und soziale Ungleichheiten. Das Verhältnis zwischen vermögenden Gesellschaftsmitgliedern, die in Wohnraum als Ware investieren und den Vielen, deren Wohnbedarf unzureichend oder gar nicht gedeckt ist, erzeugt ein soziales Gefälle, das die Verteilungsdimension von Wohnen offenlegt.

Aus diesem Potenzial für Vermögensaufbau und die Wertsteigerung von Immobilien definiert sich eine weitere Bedeutungsdimension von Wohnen. Unter dem Blickwinkel von **Wohnungen als Ware** erhalten Wohnimmobilien eine ideologische Aufladung innerhalb des kapitalistischen

Gesellschaftssystems (Sarbo und Wolf 2021). Der daraus resultierende Markt ermöglicht, dass durch Immobilienbesitz Kapital angelegt und mit entsprechenden Gewinnen spekuliert wird.

Innerhalb der kapitalistischen Verwertungslogik gewinnt Wohnraum an zusätzlicher Bedeutung, da er als **Behausung** der arbeitenden Gesellschaftsmitglieder zur **Regeneration und Reproduktion** von Humankapital und damit zur Vitalität des Wirtschaftssystems beiträgt (Böhmer et al. 2021).

Die Aufzählung von verschiedenen Bedeutungen des Wohnens ließe sich noch ausführlich fortsetzen. Ohne Anspruch auf ein holistisches Bild über den Wert von Wohnen als sozialräumliche Praxis und gesellschaftliche Verortung lässt sich feststellen, dass die Verteilung von Wohnraum unweigerlich mit der Verteilung von Vermögen verknüpft ist.

Dass die Wohnungsfrage zum einen eine Verteilungsfrage ist und zum anderen ein menschliches Grundbedürfnis adressiert, definiert **Wohnen als politischen Gegenstand**, aus dem sich eine wohlfahrtsstaatliche Verantwortung ableitet. Den grundlegenden Ausgangspunkt dafür bildet der Anspruch, alle Menschen mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. „Alle haben das Recht auf einen Lebensstandard, der ihnen und ihren Familien Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, [...]“ so der 25. Artikel der UN-Menschenrechtserklärung, der das **Recht auf Wohnen** für alle schriftlich festhält (UN Generalversammlung 10.12.1948).

Auch in der Europäischen Sozialcharta findet sich das Recht auf Wohnen, definiert als Schutz vor Obdachlosigkeit und tragbaren Wohnkosten für alle (Council of Europe 1996). Diese Charta wurde zwar grundsätzlich von Österreich unterschrieben, jedoch der betreffende Artikel zum „Recht auf Wohnen“ nicht ratifiziert. In Österreich handelt es sich bei dem Recht auf Wohnen also nicht um ein einklagbares Recht und es ist auch nicht in dieser Form in der Verfassung festgehalten. Damit ist Österreich das letzte europäische Land, in dem soziale Rechte nicht verfassungsrechtlich abgesichert sind (Perle und Lukas 2021). Jedoch findet sich in der Verfassung das **österreichische Volkswohnungswesen**. Gemeint ist damit die Aufgabe des Staates, Wohnraum für finanziell benachteiligte Bevölkerungsgruppen bereitzustellen (Republik Österreich). Auf diesem Verfassungsrecht basiert etwa die Wohnungsgemeinnützigkeit, aber auch die Regulierung des privaten Markts durch Mietrechtsgesetze mit dem Ziel der höheren Leistbarkeit für die Vielen. Ein Blick auf die tatsächliche Umsetzung des österreichischen Volkswohnungswesens zeigt jedoch ein ernüchterndes Bild, da es um die Bereitstellung von Wohnraum für die finanziell benachteiligte Bevölkerung in der derzeitigen Situation nicht gutsteht (siehe dazu Kapitel 3).

Es zeigt sich, dass auf verschiedenen Rechtsebenen Rahmenbedingungen vorhanden sind, die auf die Erfüllung eines Rechts auf Wohnen abzielen. Aufgrund der angespannten Wohnungsmärkte, zunehmenden Leistbarkeitsproblemen und drohenden Armutsentwicklung ist zudem ein zunehmender Handlungsdruck auf europäischer Ebene zu beobachten. Dennoch mangelt es bisher an der Durchsetzbarkeit, denn keines der rechtlichen Bezugssysteme sieht verbindliche Optionen der praktischen Realisierung vor.

Definiert die Legistik auf der einen Seite die Rahmenbedingungen zur Ausgestaltung sozialer Rechte, so legt sie gleichermaßen durch den Einsatz, bzw. das bewusste Weglassen von Regulatorien, den

Spielraum für gewinnorientierte Verwertungspraktiken von Wohnraum fest. Vor diesem Hintergrund gilt es, die **Akteur:innen der Wohnungspolitik** zu betrachten. Im Wesentlichen lassen sich diese nach Holm zwischen „Markt, Staat und Gesellschaft“ (2021) verorten. Betrachtet man Wohnen als Grundrecht jeder und jedes Einzelnen, werden zusätzlich auch die Menschen als Individuen zu zentralen Akteur:innen.–. Ein Gut, das als menschliches Grundbedürfnis tatsächlich alle betrifft, im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen Interessen und staatlicher Verantwortung zu verhandeln, hat drastische Folgen. Durch die zunehmende Präsenz von gewerblichen Investor:innen und internationalen Kapitalanlagegesellschaften am Wohnungsmarkt sind deutliche Finanzialisierungstendenzen von Wohnraum erkennbar (siehe dazu Kapitel 2). Als Gegenstück zu Akteur:innen der freifinanzierten Wohnungswirtschaft, die gewinnorientiert agiert, gibt es in Österreich besonders zahlreiche gemeinnützige Bauvereinigungen, unter die auch Genossenschaften fallen. Auf der anderen Seite des Akteur:innenfeldes befinden sich Wohnungssuchende als Privatpersonen, die auf der Suche nach leistbaren Wohnungen zueinander in Konkurrenz stehen. Der Staat und seine Verwaltungsorgane regulieren die grundsätzliche Funktionsweise des Gesamtmarktes aber auch die Zugänglichkeit des dekommodifizierten Segments an Wohnungen, welches als kommunales Eigentum nach sozialen Kriterien vergeben wird.

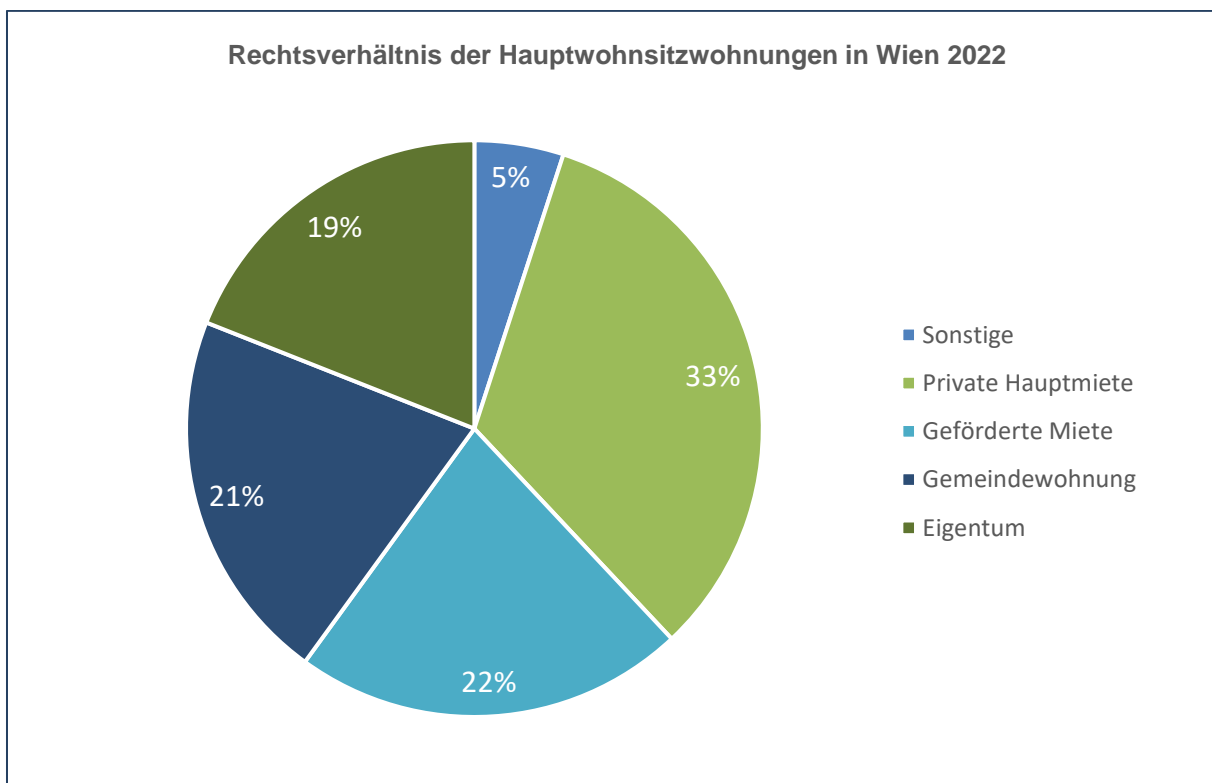
Durch den Umstand, dass diese unterschiedlichen Wirkungsbereiche von Wohnungspolitik auf die föderalistischen Strukturen zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgeteilt sind, gewinnt die Wohnungsfrage an zusätzlicher Komplexität. Konkrete Verantwortungen sind in Zuständigkeiten und Abhängigkeiten organisiert, die praktische Umsetzung kann daher mitunter durch gegensätzliche parteipolitische Interessen auf den unterschiedlichen regionalen Ebenen interpretiert oder gebremst werden (Gluns 2019).

Die Vision einer Wohnungspolitik für die Vielen eröffnet mehr als eine Diskursverschiebung über die bereits skizzierten Bedeutungsdimensionen. Wohnraumverwertung als gewinnbringendes Wirtschaftsfeld wird innerhalb der hegemonialen Marktlogik immer gegenüber einer Wohnraumversorgung als Existenzgrundlage dominieren. Eine neue soziale Wohnstrategie setzt daher im Rahmen unserer wohlfahrtsstaatlichen Versorgungslogik an. Da Wohnen ein existenzielles Grundbedürfnis und die Voraussetzung für die Teilhabe an wesentlichen Gesellschaftsbereichen ist, sollte es im Rahmen des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsspektrums besser abgesichert sein. Wesentliche Voraussetzungen müssen daher wie angesprochen in den Rechtsgrundlagen auf Bundesebene geschaffen werden. Die Ausgestaltung und praktische Umsetzung einer neuen, sozialen Wohnstrategie leitet sich aus diesem Rahmen in ein Verständnis von **Wohnraumversorgung als Daseinsvorsorge** ab. Damit definiert sich Wohnraumversorgung als öffentliche Leistung, die etwa neben Sozial- und Gesundheitsdiensten, Wasser- und Abfallwirtschaft Wohlstand bzw. ein gutes Leben für alle sichert. Da sich dieser Wirkungsbereich in der regionalen Verantwortung der Länder befindet, wird im Rahmen des vorliegenden Policy Papers der Versuch unternommen, in einem ersten Schritt problematische Finanzialisierungstendenzen von Wohnen in einem weiteren Schritt konkrete Weichenstellungen für eine soziale Wohnstrategie am Beispiel der Stadt Wien zu skizzieren.

2. Zunehmende Hegemonie des Kapitals: Tendenzen der Finanzialisierung im Wiener Wohnbaus

Fast jede fünfte Person in Österreich befürchtet in naher Zukunft in Zahlungsschwierigkeiten durch die Wohnkosten zu geraten (BMSGPK 2023). Diese erschreckend hohe Anzahl an Menschen mit massiven Wohnsorgen, steht einerseits im Zusammenhang mit der allgemeinen Teuerungswelle. Andererseits befindet sich die Entwicklung der Kauf- und Mietpreise von Wohnungen gerade in den Städten schon seit vielen Jahren im konstanten Steigen.

Blickt man auf den Wohnungsmarkt in Wien heute im Detail, so sehen wir eine Zweiteilung des Marktes in den privaten Miet- und Eigentumsmarkt mit seinen massiven Preissteigerungen und dem sozialen Wohnbau mit großteils leistbaren und stabilen Wohnverhältnissen.



Quelle: Statistik Austria 2023

In der längeren historischen Perspektive auf den Wiener Wohnungsmarkt wird deutlich, dass auch der soziale Wohnbau, der bis heute die wichtigste Stütze der verbleibenden Leistbarkeit in der Stadt ist, seine Anfänge erst vor rund 100 Jahren hat. Ausgangspunkt war eine massive **Wohnkrise am Beginn des 20. Jahrhunderts** auf einem Wohnungsmarkt, der damals noch zur Gänze aus privatem Eigentum bestand. Als Hauptstadt der Österreichisch-Ungarischen Monarchie war Wien das Zentrum des Zuzugs aus ländlichen Regionen und wuchs von rund 400.000 Bewohner:innen im Jahr 1840 auf mehr als zwei Millionen im Jahr 1918 an. Der Neubau und die Instandhaltung von Wohnraum war für die privaten Eigentümer:innen kaum attraktiv aufgrund der Disparität zwischen hohen Baukosten und geringen finanziellen Mitteln der Neuzuziehenden (Bauböck 1979). Das Resultat war eine Wohnkrise, die sich in starken Engpässen bei Wohnraum, enormen Überbelag (Schätzungen von Eigner et al.

1999 gehen von bis zu 170.000 Bettgeher:innen aus), Wohnungslosigkeit, schlechter Wohnqualität in günstig errichteten Bassena-Wohnungen und unsicheren Mietverhältnissen.

In den Zwischenkriegsjahren kam es aus dieser Situation heraus zu unterschiedlichen Eingriffen in den Wohnungsmarkt. In Wien setzte die Sozialdemokratische Arbeiterpartei das Programm des **Roten Wiens** um und begann ab 1923 mit dem Bau von **Gemeindewohnungen**, wovon sie bis 1934 mehr als 64.000 fertigstellten. Doch auch auf nationaler Ebene unter der Regierung der Christlichsozialen wurden wichtige Schritte zur Regulierung gesetzt: ab **1922** wurde im **ersten Mietengesetz** eine gesetzliche Mietobergrenze (sog. Friedenszins) eingeführt und durch das **Wohnungsanforderungsgesetz** die Enteignung von leerstehendem und untergenutztem Wohnraum ermöglicht. Czeike (1959) schätzt, dass bis zu 60.000 Wohnungen durch das Gesetz umverteilt wurden.

Von dieser strikten Mietregulierung wurde in den **Nachkriegsjahren schrittweise Lockerungen** gemacht in den Reformen von 1955, 1968 und 1974. Eine zentrale Änderung war die Ausnahme von Neubauwohnungen aus der Mietregulierung, die bis heute gilt. Die Vollenwendung des Mietrechtsgesetz gilt für alle Wohnungen in Häusern, die vor 1953 erbaut wurden, also der klassische Wiener Altbau. Der Altbausektor umfasst heute noch rund 214.000 Wohnungen und stellt damit ca. 80% der Mietwohnungen dar. Bis in die 1990er Jahren wiesen die Wiener Altbauten eine zunehmend verfallende Bausubstanz auf, die Mieten waren vergleichsweise gering und der Sektor übernahm eine wichtige Rolle in der leistbaren Wohnversorgung. Jedoch wurde bereits Mitte der 1970er der bauliche Zustand und das fehlende Investment im Altbausektor von der Politik zunehmend als Problem wahrgenommen und in der Folge Anreize für Investment von privatem Kapital in den Sektor geschaffen.

Auf Seiten des Mietrechts führten weitere Deregulierungsschritte zu mehr Möglichkeiten für Vermieter:innen, Mieten zu erhöhen und potentielle Profite zu erzielen. 1986 wurde ein Liberalisierungsschritt vorgenommen, indem etwa Wohnungen, die durch privat finanzierte Sanierungen auf die Ausstattungskategorie A aufgewertet wurden (Bad, Toilette und Zentralheizung in der Wohnung), von der Mietregulierung ausgenommen wurden (vgl. Fassmann/Hatz 2006: 3). Im Jahr **1994 kam es zu einer entscheidenden Reform** in drei Bereichen. Erstens wurde das System der Richtwertmiete eingeführt, das die Miete auf Basis eines gesetzlich festgesetzten Richtwerts für eine Normwohnung berechnet, zu dem Zu- bzw. Abschläge möglich sind. Ein Charakteristikum dieser flexibleren Mietfestsetzung ist ein hohes Maß an Intransparenz in der gesetzlichen Formulierung, die Mieterhöhungen für Eigentümer:innen erleichtert (Rosifka/ Postler 2010). Zweitens sah die Mietrechtsreform mögliche Zu- und Abschläge zur Richtwertmiete nicht nur für wohnungsbezogene Aspekte, sondern auch für lagebezogene Aspekte vor. Seit 1994 kann also für eine „gute“ Lage ein Zuschlag verlangt werden. Die Höhe richtet sich nach dem Verkehrswert einer Liegenschaft. Der Lagezuschlag ist somit ein System, das Bodenpreisentwicklungen in den regulierten Mietwohnungsmarkt übersetzt. Drittens wurde in der Reform 1994 die Möglichkeit von befristeten Mietverträgen eingeführt. Seit 1994 haben Mieter:innen nach Ablauf der Vertragsdauer kein gesetzliches Anrecht auf eine Verlängerung mehr, für die Eigentümer:innen besteht jedoch die Möglichkeit zur Anhebung der Miete nach Vertragsablauf.

Zusätzlich hat die Stadt **1985 das Programm der Sanften Stadterneuerung** auf den Weg gebracht mit dem Ziel durch öffentliche Förderungen private Gelder für die Sanierung des Altbausektors anzuziehen. Das Attribut „sanft“ verlieh sich das Stadterneuerungsprogramm aufgrund der angestrebten sozialen Verträglichkeit der Sanierungen: Im Gegenzug für öffentliche Förderungen müssen sich private Eigentümer:innen bereit erklären, die Mieten nach den Sanierungen niedrig zu halten. Nach 15 Jahren wird es jedoch für die Eigentümer:innen möglich, die Miete in renovierten Wohnungen auf marktübliches Niveau anzuheben. Erleichtert durch öffentliche Anschubfinanzierung wurde mittels der „Sanften Stadterneuerung“ in beträchtlichem Umfang privates Kapital für die Investition in den verfallenden Altbausektor angezogen. Dies hat einerseits bewirkt, dass der Anteil an Substandardwohnungen zwischen 1981 und 2001 von 48 auf 21 Prozent gesenkt wurde (Statistik Austria 2011) und heute nur mehr auf einen geringfügigen Anteil im einstelligen Bereich geschätzt wird. Andererseits war so aber auch der Grundstein für einen lukrativen privaten Mietwohnungsmarkt gelegt und man sieht heute eine Situation, in der Investment in die Altbausubstanz schon lange auch unabhängig von öffentlichen Förderungen gegeben ist.

Dies schlägt sich unter anderem in **steigenden Investitionen in den Altbaumarkt** nieder: beispielsweise waren im kurzen Zeitraum zwischen 1987 und 2005 5.600 Altbauhäuser Gegenstand einer Transaktion, also ca. ein Viertel des Bestandes. Die kurze Behaltdauer von durchschnittlich zwei Jahren und die seit den 2000er kontinuierlich steigenden Preise verdeutlichen zusätzlich das rege Marktgeschehen (Blaas et al. 2007). Im Zuge der Verkäufe veränderte sich auch die Eigentümer:innenstruktur des Altbausektors. Während der Sektor traditionell durch private Kleineigentümer:innen geprägt war, drängten in den letzten Jahren verstärkt Unternehmen auf den Markt, die inzwischen ca. 75% der Käufer:innen ausmachen (OTTO 2013). Die steigenden Investitionen gehen auch mit Preishöhungen einher, vor allem seit Beginn der 2000er. In Wien sind die Kaufpreise für Eigentumswohnungen seit 2008 um 153% und die Mietzinse bei privaten Neuverträgen um 67% Prozent gestiegen. Diese Preisanstiege liegen weit über der allgemeinen Inflation und den Erhöhungen der Löhne (Rechnungshof Österreich 2022).

Doch nicht nur der Altbausektor hat sich zum Investmentort für Betongold entwickelt. Gerade die letzten Jahre zeigen auch einen **Boom an Neubautätigkeit in Wien** (Plank et al. 2022). Zwischen 2018 und 2021 wurden insgesamt ca. 1.200 Projekte mit einer Gesamtzahl von ca. 58.000 Wohneinheiten umgesetzt; jährlich also zw. 12.000-17.000 Wohneinheiten. Der Großteil dieser Wohnungen wurde freifinanziert gebaut von gewerblichen Bauträgern, nur mehr 34% der Wohneinheiten waren gefördert. 1994 kamen in Wien noch 7,3 geförderte Wohnungen auf eine frei finanzierte Wohnung, 2017 nicht einmal mehr eine ganze geförderte Wohnung: 0,7. Der Markt wird von Investor:innen geprägt in zweierlei Weise: einerseits spielen große Kapitalanlagegesellschaften und hier vor allem internationale Investor:innen eine zunehmend große Rolle: 2021 wurden ca. 5.000 Wohneinheiten durch Banken, Fonds, Versicherungen etc. gekauft, von denen 67% ausländische Investor:innen waren. Daneben sind aber auch natürliche Personen aus dem Inland zentral. Sie haben zw. 2018 und 2021 12.000 Wohnungen gekauft, die oft als Anlage dienen.

Die Folge ist, dass massive Gewinne der Immobilienbranche enormen Leistbarkeitsproblemen und Unsicherheiten der Mieter:innen gegenüberstehen.

3. Soziale Auswirkungen

Die sozialen Folgen dieser Marktentwicklungen sind bereits bis weit in die Mitte der Gesellschaft hinein spürbar und bedrohen die Stabilität, die Zugänglichkeit und die Leistbarkeit von Wohnen.

Befristungen von Mietverträgen haben sich als neue Norm durchgesetzt und bringen die **Stabilität** von Wohnverhältnissen in Gefahr. In Österreich gab es 2021 bereits über 364.000 befristete Mietverträge im privaten Segment (Statistik Austria 2023). Das heißt: österreichweit ist beinahe jede zweite Bestandsmiete im privaten Segment befristet. Die Schwankungen von Bundesland zu Bundesland sind groß und an die Struktur des jeweiligen Wohnungsmarkts geknüpft. Besonders hoch sind die Anteile an befristeten Verträgen in Bundesländern mit überwiegend privaten Mietverhältnissen wie Vorarlberg mit einem Befristungsanteil von über 70% (Statistik Austria 2023). Der Wiener Anteil ist aufgrund des hohen Bestands an sozialem Wohnbau mit unbefristeten Verträgen insgesamt geringer, jedoch sind von den privaten Neuvertragsmieten bereits fast zwei Drittel befristet.

Aber auch die **Zugänglichkeit** von Wohnraum ist bedroht. Wer sich aktuell auf Wohnungssuche befindet, muss, verglichen mit bereits bestehenden Mietverhältnissen, mit eklatant höheren Wohnkosten rechnen. Die Neuvertragsmieten – vor allem im privaten Bereich – liegen in Wien 2021 um rund 50% über dem Durchschnitt im Bestand. Der soziale Wohnbau bietet hier eine günstigere Alternative, jedoch ist der Zugang nicht für alle Menschen gleichermaßen gegeben. Zugangsbarrieren sind hier je nach Bundesland an Staatsbürgerschaft, Aufenthaltsstatus, Aufenthaltsdauer oder sogar Deutschkenntnisse gekoppelt. Zwar haben seit mehr als zehn Jahren auch ausländische Staatsbürger:innen Zugang zum Segment des sozialen Wohnbaus (dieser umfasst sowohl das Gesamtangebot an Gemeindewohnungen sowie ein Drittel aller geförderten Wohnungen, die von öffentlicher Hand vergeben werden), sofern sie EU-Bürger:innen, oder diesen gleichgestellt sind. Dieser Zugang gestaltet sich jedoch auf verschiedenen Ebenen sehr herausfordernd. Im Sinne eines enabling state (Reinprecht 2012) sehen sich Wohnungssuchende gezwungen, sich selbst um die Geltendmachung ihrer Rechte zu bemühen, was angesichts der bürokratischen Erfordernisse bereits ein hohes Maß an Organisationsfähigkeit und Bürger:innenkompetenz erfordert. Gleichzeitig sind die Zugangskriterien, um ein sogenanntes „Wohnticket“ zu bekommen, so angelegt, dass viele gar nicht die Grundvoraussetzungen erfüllen (können), bzw. Bürger:innen, die bereits lange in Wien ansässig sind, bevorzugt werden. Dies hat zur Folge, dass konventionelle Zusammenlebensformen von Personen mit langjährigem Hauptwohnsitz an derselben Adresse begünstigt und alternative Modelle des Wohnens, insbesondere erst kürzlich zugezogene Menschen in Wien, strukturell im Zugang zu leistbarem Wohnraum benachteiligt werden (Aigner 2019, Moussa-Lipp 2018).

Schließlich ist auch die **Leistbarkeit** von Wohnen massiv in Gefahr. Zu den seit Jahren anhaltenden Preissteigerungen kommen aktuell auch noch die Richtwert- und Kategorieanhebungen im Zuge der allgemeinen Teuerung hinzu (Ritt/ Tockner 2023). Enorme Belastungen für die Haushalte sind die Folge. Aktuelle Zahlen der Statistik Austria (BMSGPK 2023) zeigen, dass in Österreich rund 1,2 Mio. Menschen innerhalb der kommenden drei Monate Zahlungsschwierigkeiten rund ums Wohnen erwarten. Also fast jede fünfte Person zwischen 16- bis 69-Jahren. Neben den hohen Mietpreisen erschwert aktuell auch eine andere Komponente des Wohnens die finanzielle Situation der Menschen: Mitte des Jahres 2023 könnten sich laut repräsentativ Befragung der Statistik Austria rund 12% der

Personen in Österreich ihre Haushaltsenergie nicht leisten. Sie hatten also nicht ausreichend Strom oder ihre Wohnungen waren nicht angemessen warm.

Die Bedrohung des Rechts auf Wohnen ist in der Mitte der Gesellschaft angekommen und doch sind manche Gruppen besonders davon betroffen. Belastungen und prekäre Wohnsituationen sind in der Gesellschaft nicht gleich verteilt. **Menschen mit geringeren Einkommen oder Flucht- oder Migrationshintergrund** haben es bei der Wohnungssuche besonders schwer und sind häufiger betroffen von hohen Preisen, Wohnkostenüberbelastungen, kleinen Wohnungen, Überbelag der Wohnungen, schlechten Wohnqualitäten und befristeten Mietverträgen.

Österreichweit müssen mehr als 1,3 Millionen Menschen mit einem Monatseinkommen unter 1.370€ auskommen. Somit ist jede siebte Person in Österreich **armutsgefährdet**. Während unter österreichischen Staatsbürger:innen etwa jede zehnte Person betroffen ist, ist bereits jede dritte Person mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft armutsgefährdet, in der Gruppe der Staatsbürger:innen außerhalb der EU sogar beinahe jede zweite (Statistik Austria 2022a). Das hat unmittelbare Konsequenzen in Hinblick auf die Wohnkosten. Wenn mehr als 40% des Monatsbudgets für die Wohnkosten aufgebracht werden muss, besteht eine **Wohnkostenüberbelastung**. Menschen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft sind dreimal so oft wohnkostenüberbelastet wie österreichische Staatsbürger:innen (Statistik Austria 2022a).

Die fehlende Leistbarkeit von Wohnraum muss häufig mit Einbußen an Platz kompensiert werden: Wiener:innen mit Migrationshintergrund haben durchschnittlich 12m² weniger pro Kopf zur Verfügung, als Wiener:innen ohne Migrationshintergrund (Stadt Wien 2020). In Zahlen wird räumliche Enge als **Überbelag** gemessen. Von überbelegten Wohnungen spricht man, wenn Personen im Haushalt kein eigenes Zimmer von mehr als acht Quadratmeter zur Verfügung steht oder die Wohnfläche pro Person weniger als 16m² beträgt. Unter österreichischen Staatsbürger:innen sind nur drei Prozent von Überbelag betroffen, in der Gruppe mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft allerdings jede fünfte Person, mit Staatsbürgerschaften außerhalb der EU sogar beinahe jede dritte Person (BMSGPK 2023).

Neu zuziehende Personen sind aufgrund von Zugangsbarrieren zum sozialen Wohnbau zunächst auf den privaten Wohnungsmarkt angewiesen – der teuerste Bereich mit der höchsten Zahl an **Befristungen**. Auch hier zeigt sich: ein Drittel der Wiener:innen ohne Migrationshintergrund lebt zur befristeten Miete, aber zwei Drittel der Wiener:innen mit Migrationshintergrund. Im Alltag bedeutet das, alle paar Jahre zu hoffen, dass der Mietvertrag verlängert wird und in den meisten Fällen mit einer Preissteigerung zu rechnen. Und auch im Falle einer Nicht-Verlängerung ergeben sich erhebliche Mehrkosten durch Übersiedelung, Kautions und eventuell erhöhte Miete (Ritt 2020).

Die gravierendste Form von prekären Wohnverhältnissen ist **Wohnungslosigkeit**. Zuletzt waren 19.450 Personen in Österreich registriert obdachlos gemeldet, das heißt in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe untergebracht oder mit einer Hauptwohnsitzmeldung "O„gemeldet (BMSGPK 2023). Rund 60% der registrierten Obdachlosen leben in Wien. Statistisch gelingt es jedoch nur einen Teil des gesamten Spektrums an Wohnungslosigkeit abzubilden. Viele versuchen, ihre Situation so lange es geht zu verbergen, gehen dafür gefährliche Abhängigkeitsbeziehungen ein oder nehmen sehr prekäre Bedingungen in Kauf. Eine aktuelle Annäherung bietet eine Erhebung der Statistik Austria von 2022, innerhalb derer bei einer repräsentativen Befragung sechs Prozent der Befragten

angaben, im Laufe ihres Lebens schon mal von Wohnungslosigkeit betroffen gewesen zu sein. Hochgerechnet auf ganz Österreich handelt es sich um ca. 369.000 Personen, die in ihrem Leben bereits zumindest einmal keine eigene Wohnung zur Verfügung hatten, sondern bei Freund:innen, Familienangehörigen, in einer Notschlafstelle oder im Freien übernachteten mussten. Klar zeigt sich jedoch: Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnsituationen reichen bis mitten in die Gesellschaft. Mit Blick auf das formale Bildungsniveau von ehemals Wohnungslosen wird das deutlich: rund 70% weisen eine mittlere bis höhere Bildung auf. Deutlich ist jedoch auch, dass Wohnungslosigkeit oft mit anderen benachteiligenden Faktoren verbunden ist, allen voran mit geringen Haushaltseinkommen und mit Arbeitslosigkeit.

Häufig geht der Wohnungslosigkeit eine **Delogierung** voraus. Die steigenden Zahlen verweisen auf die zunehmende finanzielle Überforderung vieler Haushalte. Im Jahresvergleich 2021 und 2022 haben sowohl Räumungsklagen und Kündigungen sowie tatsächliche Delogierungen um 20% bis 30% zugenommen (BMJ 2023). Die entsprechenden Werte der Zeit vor der Coronakrise sind jedoch noch nicht wieder erreicht. Während Corona kam es durch den gesetzlichen Delogierungsstopp zu einem starken Abfall der Zahlen. Dass diese noch nicht wieder gänzlich erreicht worden sind seine Ursache in diversen Eimalzahlungen von Hilfsmitteln und dem Beitrag des Programms Wohnschirm zur Wohnungssicherung haben.

Die **Folgen von Wohnungslosigkeit und prekären Wohnverhältnissen** zahlt die Gesellschaft im Ganzen. Beispielsweise ergibt eine Schätzung der Arbeiterkammer, dass Mietrückstände von ca. 2.500€ zu Folgekosten für Betroffene, Vermieter:innen und den Sozialstaat von mindestens rund 30.000€ führen, wenn man die Kosten für Räumung, Gericht und Notunterbringung einrechnet. Doch auch abseits von finanziellen Aspekten profitiert die gesamte Gesellschaft von leistbaren, zugänglichen und stabilen Wohnverhältnissen für die Vielen. Wohnen hat eine zentrale und integrative Funktion für die Positionierung innerhalb der Gesellschaft. Eine gesicherte Wohnsituation ist die Basis für gesellschaftliche Teilhabe, berufliche Tätigkeit, Bildung, Gesundheit und soziale Beziehungen.

4. Lösung: Neue Soziale Wohnstrategie

Die entscheidenden Hebel zur Verbesserung und Sicherstellung einer angemessenen Wohnraumversorgung liegen zu großen Teilen in der Wohnungspolitik. Denn ein Mangel an leistbarem Wohnraum führt zur Erzeugung von Bedürftigkeit statt zur Bekämpfung von Ursachen. Ungedeckte Bedarfe und Überlastungen werden größtenteils durch Sozialleistungen kompensiert. Damit werden wohnpolitische Versäumnisse in den Sozialbereich verschoben und zunehmende Finanzialisierungstendenzen von Wohnen weiter ermöglicht.

Eine Erfüllung des Rechts auf Wohnen im Sinne der UN-Menschenrechtserklärung erfordert daher konkrete politische Schritte: es braucht eine neue Soziale Wohnstrategie. Ausgehend von einem Verständnis, in dem das menschliche Grundbedürfnis nach Wohnen als Menschenrecht behandelt wird, sind grundlegende Weichenstellungen erforderlich, um Wohnungssuchende nicht länger in die Position von Bittsteller:innen zu bringen. Dieses Verständnis erfordert unter anderem die Herstellung einer verbindlichen Rechtsgrundlage, auf die sich eine praktische Umsetzung des Rechts auf Wohnen verlässlich berufen kann. Nur mit einer grundlegenden rechtlichen Verankerung kann eine Umdeutung von Wohnen als Ware und Finanzprodukt, in ein antihegemoniales Erzählmodell von Wohnen als Grundrecht, auf das alle Menschen Anspruch haben, gelingen.

Für die tatsächliche Realisierung des Menschenrechts auf Wohnen bedarf es konkreter Maßnahmen, um zum einen das Angebot an Wohnraum zu erweitern und zum anderen den Zugang und die Verteilung dieses Angebots sozial gerecht zu gestalten. Eine neue soziale Wohnstrategie muss sich aus Verbesserungen in allen Segmenten des Wohnungsmarkts zusammensetzen: Potentiale kommen aus dem kommunalen, geförderten und privaten Wohnbau.

Aktionsplan für eine soziale Wohnstrategie am Beispiel Wiens

Aufgrund der komplexen Verteilung an Kompetenzen innerhalb des Mehrebenensystems zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und dem Fehlen eines verbindlichen, übergeordneten Rechtsrahmens werden weitere Überlegungen zur Umsetzung einer neuen sozialen Wohnstrategie am Beispiel Wiens formuliert.

Ausgangspunkt des Aktionsplans für Wien ist der Grundgedanke, dass alle Menschen in Wien ein Recht auf Wohnen haben; es muss also das Ziel der Wohnpolitik sein, eine Situation zu schaffen, in der alle eine angemessene Wohnversorgung haben. Derzeit gibt es Personengruppen, deren Wohnsituation nicht gesichert ist. Sie fallen durch die Angebote des Wohnungsmarkts und der sozialen Wohnversorgung durch. Dazu braucht es in einem ersten Schritt Maßnahmen, die die Rahmenbedingungen der Wohnversorgung in Österreich grundsätzlich verbessern.

Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Wohnversorgung in Österreich

Recht auf Wohnen gesetzlich festhalten

Wohnen als Menschenrecht muss auch in Österreich verbindlich festgehalten und konsequent umgesetzt werden. Dafür braucht es eine verfassungsrechtliche Verankerung sozialer Rechte auf Bundesebene und die Ratifizierung des entsprechenden Paragraphen in der Europäischen

Sozialcharta. Für die Überwindung der fragmentierten und uneinheitlichen Struktur der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Angeboten auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene braucht es außerdem ein nationales Gesetz zur Festlegung einer bundesweiten Wohnstrategie.

Reform des Mietrechtsgesetzes

Das Mietrechtsgesetz muss dringend reformiert werden. Es braucht eine einheitliche, einfache Formulierung mit klaren Obergrenzen und vereinfachtem System der Zu- und Abschläge. Die derzeitige Formulierung bietet zu viele Umgehungsmöglichkeiten für die Vermieter:innen und ist für Mieter:innen intransparent und schwer nachvollziehbar. Zentrales Element der Mietrechtsreform müsste ein weitgehendes Abschaffen von befristeten Verträgen sein. Immobilienkonzerne, Versicherungen und andere kommerzielle Eigentümer:innen sollen zukünftig nur mehr unbefristet vermieten dürfen. Privatpersonen sollen hingegen auch weiterhin eine Wohnung befristet vermieten dürfen, sofern dafür berechtigte Gründe vorliegen (beispielsweise Eigenbedarf). Da Vertragswechsel im Regelfall der Anhebung der Mieten dienen, würde diese vergleichsweise einfache Maßnahme bereits einen wichtigen Effekt auf die Miethöhen haben und erheblich zur Stabilität von Wohnverhältnissen beitragen.

Wirksame bundesgesetzliche Leerstandabgabe

Spekulativem Leerstand muss entgegengewirkt werden. Damit eine Leerstandabgabe wirksam ist, muss der Bund sie in einer relevanten Höhe beschließen, oder Länder müssen die Abgaben in einem wirksamen Ausmaß selbst einheben können. Um eine wirksame Leerstandabgabe möglich zu machen, ist eine gesetzliche Kompetenzerweiterung vom Bund an die Länder nötig, die auch verfassungsrechtlich hält.

Verbesserung der Rahmenbedingungen für den geförderten und kommunalen Wohnbau

Der geförderte und kommunale Wohnbau ist die wichtigste Grundlage für eine soziale und leistbare Wohnversorgung. Auch dem Umstand, dass die derzeitige Zugänglichkeit einige Lücken aufweist und Ausschlüsse produziert, könnte mit einem größeren Angebot an kommunalen und geförderten Wohnungen langfristig am effektivsten begegnet werden. Es ist daher unerlässlich, gute Rahmenbedingungen für den geförderten und kommunalen Wohnbau zu schaffen, dazu gehört vor allem die Bereitstellung von Grundstücken. Erstens ist es wichtig, dass öffentliche Grundstücke prioritär für den geförderten Wohnbau zur Verfügung stehen. Zweitens ist die Einführung der Widmungskategorie „Geförderter Wohnbau“ durch die Stadt Wien ein zentraler Schritt in der Bodenpolitik. Wichtig ist es, diese konsequent umzusetzen und auszubauen. Drittens sollte die Vergabe von Grundstücken in Form von zeitlich befristeten Baurechten forciert werden, um der Stadt langfristig Gestaltungsmöglichkeiten zu sichern.

Diese Maßnahmen adressieren den Missstand in der Wohnversorgung und können langfristig dagegenwirken. Es ist dennoch zentral, auch in einem kurzfristigeren Zeithorizont kleinteiligere Maßnahmen zu setzen. Ein sozialer Wohnungspool soll die Wohnversorgung für Menschen in besonders prekären Wohnsituationen in absehbarem Zeitrahmen verbessern. Im Folgenden wird ein

Aktionsplan für Wien vorgeschlagen. Wien ist hier jedoch nur als Beispiel anzusehen und ähnliche Aktionspläne für die anderen Bundesländer müssen folgen. Ein Ausblick für eine Ausweitung des Aktionsplans auf ganz Österreich wird am Ende des Kapitels formuliert.

Grundsätze des sozialen Wohnungspools

- Wohnen ist die essenzielle Grundlage für gesellschaftliche Inklusion und Teilhabe. Eine gute Wohnversorgung ist daher einerseits ein "Präventionspolster" für viele Folgeprobleme. Die starke Wechselwirkung auf Gesundheit, Bildung(schancen) und Arbeitsmarktintegration ist evident, ebenso wie die Bedeutung für Familien-, Sozial- und Beziehungsleben. Andererseits ist eine gesicherte soziale Wohnversorgung auch eine wichtige Voraussetzung für die Verbesserung der Lebensqualität der unteren Schichten so wie es der Kerngedanke des sozialen Wohnbaus in seiner Entstehung im Roten Wien der Zwischenkriegsjahre bereits vorsah.
- Der soziale Wohnungspool ist keine monetäre Leistung, sondern bezieht sich auf die Zurverfügungstellung von tatsächlichem Wohnraum. Darüber hinaus sind finanzielle Unterstützungen zur Wohnungssicherung bei Zahlungsrückständen und drohenden Delogierungen zentrale Mittel. Als Folge von Corona und Teuerungskrisen wurden dazu mehrere neue Hilfstöpfe geschaffen: der Wohnschirm ist eine bundesweite Leistung, während es in Wien aktuell noch eine zusätzliche Unterstützung durch die Wohnungssicherung Plus gibt. Der Aktionsplan für einen sozialen Wohnungspool ergänzt diese Maßnahmen und setzt dort an, wo tatsächlich neuer Wohnraum gebraucht wird: wenn die derzeitige Wohnung nicht langfristig leistungsfähig ist, wenn die Wohnung schlechte Qualität aufweist, wenn die Mietverhältnisse unsicher sind oder wenn gar keine eigene Wohnung gibt. Durch den sozialen Wohnungspool sollen in diesen Fällen stabile und leistungsfähige Wohnungen zur Verfügung stehen.
- Die Vermittlung von Wohnungen aus dem sozialen Wohnungspool soll die Menschen nicht zu Bittsteller:innen machen, sondern gemäß des Rechts auf Wohnen alle Menschen zu einer leistungsfähigen, stabilen und qualitativ hochwertigen Wohnung berechtigen. Außerdem muss verbindlich sichergestellt werden, dass die Vergabe von Wohnungen keine Personen aufgrund von Geschlecht, Alter, Herkunft, Religion, Sprache, Behinderung und sexueller Orientierung diskriminiert.
- Der soziale Wohnungspool folgt den Grundgedanken des Konzepts von Housing First. Zentral ist, dass für die Wohnungen Mietverträge direkt mit den Bewohner:innen geschlossen werden und keine Sozialorganisationen als stellvertretende Vertragspartnerinnen zwischengeschaltet werden. Sozialarbeiterische Beratung wird angeboten und kann auf freiwilliger Basis in Anspruch genommen werden. Niederschwellige Angebote zur Information und Aufklärung stehen zur Verfügung.

Zielgruppe des sozialen Wohnungspools

Der soziale Wohnungspool richtet sich an Personen, deren Wohnversorgung nicht gesichert ist bzw. stark bedroht ist. Das umfasst verschiedene Personengruppen:

- Menschen, deren Einkommen für den privaten Wohnungsmarkt zu gering sind und/oder die Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe ausgesetzt sind, die aber auch keinen Zugang

zum kommunalvergebenen Wohnungsangebot von Gemeindewohnungen und geförderten Wohnungen haben, weil sie die Zugangskriterien nicht erfüllen:

- aufgrund von Zuzug aus dem In- und Ausland binnen der letzten beiden Jahre
 - weil sie nicht durchgehend für zwei Jahre an einem Hauptwohnsitz gemeldet sind. Mögliche Gründe hierfür können Umzüge und Wohnungslosigkeit sein. Zu Bedenken ist, dass diese vor allem auch Personen in besonders prekären Lebenssituation betreffen kann, da diese auch von häufigen Wohnortwechseln betroffen sein können, wie zum Beispiel verdeckt wohnungslos lebende Menschen.
 - weil sie aufgrund ihres Aufenthaltsstatus (etwa subsidiär Schutzberechtigte) nicht berechtigt sind.
 - wohnkostenüberbelastete Menschen ohne das Vorliegen eines Überbelags: Einzelpersonen oder Familien, deren Wohnungsgröße zwar adäquat ist, die jedoch aufgrund von finanziellen Benachteiligungen substanzielle Einschränkungen in ihrem alltäglichen Leben in Kauf nehmen müssen, um die Wohnkosten decken zu können (bspw. Single-Personen).
 - Jungwiener:innen unter 30 Jahren, die eine vorangehende Meldedauer von 10 Jahren bei den Eltern nicht erfüllen können (z.B. aufgrund von Wohngemeinschaften, Zuzug aus den Bundesländern,...)
 - Alleinerziehende Elternteile, die aktuell alleinige Hauptmieter:innen sind bzw. die nach einer Trennung kurzfristig kürzer als zwei Jahre in einer Wohnung hauptgemeldet waren.
- Menschen, die sehr schlechte Wohnverhältnisse (qualitativ, rechtlich, partner:innenschaftlich etc.) in Kauf nehmen müssen, um eine gesicherte Wohnung zu haben
 - Menschen, die mit Wohnkostenüberbelastungen leben und aufgrund des Auseinanderdriftens von Einkommens- und Mietpreisentwicklungen in ungesicherten Wohnverhältnissen leben. Dies kann durch Mietpreissteigerungen, durch Steigerung anderer Lebenskosten, durch Einkommensverluste, aber auch durch Trennungen entstehen.
 - Menschen, die in ihrer derzeitigen Lebenssituation keinen Anspruch auf Leistungen der Wiener Wohnungslosenhilfe haben, weil sie die Förderungskriterien des Fonds Soziales Wien nicht erfüllen.

Das Kontingent an Wohnungen für den sozialen Wohnungspool

Der Pool sollte sich aus unterschiedlichen Quellen speisen und alle Segmente des Wohnungsmarkts müssen verbindlich ihren Beitrag zu der gesamtgesellschaftlichen Herausforderung einer guten, sozialen Wohnversorgung leisten. Daher braucht es eine bestimmte Quote von Wohnungen aus verschiedenen Bereichen:

- (ausfinanzierte) Geförderte Wohnungen
Die älteren geförderten Wohnungen bieten mitunter den günstigsten Wohnraum in Wien. Nachdem die Kreditfinanzierung abgelaufen ist, müssen im geförderten Wohnbau aufgrund des Kostendeckungsprinzips die Mieten reduziert werden. Dadurch sind ausfinanzierte geförderte Wohnungen, die zur Wiedervergabe zur Verfügung stehen, für den sozialen

Wohnungspool besonders interessant. Aufgrund des dezidierten Auftrags der gemeinnützigen Wohnbauvereinigungen zur sozialen Wohnversorgung erscheint es legitim diese zur Abgabe eines bestimmten Anteils von Wohnungen in der Wiedervergabe an den sozialen Pool zu verpflichten.

- Geförderte Neubauwohnungen

Die für den Neubau von geförderten Wohnungen verpflichtend vorgesehenen Bauträgerwettbewerbe können genutzt werden, um über das Kriterium der sozialen Nachhaltigkeit eine Verpflichtung zur Errichtung eines Anteils von Wohnungen zu besonders günstigen Bedingungen und ohne Finanzierungsbeitrag festzulegen.

- Gefördert sanierte private Wohnungen

Private Eigentümer:innen können für unterschiedliche Sanierungsvorhaben Förderungen des Wohnfonds Wien erhalten. Besonders bei größeren Sanierungen und der Schaffung von neuem Wohnraum etwa durch Dachbodenausbau und -zubau, könnten die Eigentümer:innen dazu verpflichtet werden, einen bestimmten Anteil der Wohnungen für den sozialen Wohnungspool zur Verfügung zu stellen.

- Freifinanzierte Neubauwohnungen

Sowohl im Neubau als auch bei Nachverdichtungsprojekten wie Dachgeschoßausbauten, können gewerbliche Bauträger mittels städtebaulicher Verträge zu Errichtung eines bestimmten Anteils an Wohnungen für den sozialen Wohnungspool verpflichtet werden. Angesichts des Wohnbaubooms im freifinanzierten Bereich und der immensen Übergewinne der Immobilienbranche der letzten Jahre erscheint eine soziale Verpflichtung dieser Art legitim.

- Gemeindewohnungen der Stadt Wien

Der reguläre Weg zur Wiener Gemeindewohnung über das Wiener Wohnticket ist an einige Voraussetzungen geknüpft, die nicht von allen Wohnungssuchenden in prekären Wohn- und Lebenssituationen erfüllt werden. Auch das bisherige Angebot der „Sozialen Wohnungsvergabe, das sich speziell an wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen richtet, orientiert sich an Vergabekriterien, die viele Betroffene nicht erfüllen können (beispielsweise eine durchgehende Hauptwohnsitzmeldung bzw. Lebensmittelpunkt in Wien, Mietschulden bei Wiener Wohnen, verpflichtende Betreuung durch eine Wiener Sozialeinrichtung) Eine Quote an Gemeindewohnungen für die Abgabe zum sozialen Wohnungspool erscheint angebracht, auch wenn diese angesichts des bereits bestehenden Beitrags des kommunalen Wohnbaus für die soziale Wohnversorgung geringer ausfallen kann.

Alle Wohnungen in dem sozialen Wohnungspool müssen gewisse Grundkriterien erfüllen, zu denen zumindest folgende Aspekte gehören:

- Leistbarkeit: Die Wohnungen müssen für die Bewohner:innen leistungsfähig sein. Das bedeutet, für die Wohnungen darf maximal kostendeckende Miete¹ verlangt werden. Zusätzliche Aufwände, etwa für Finanzierungsbeiträge im geförderten Neubau, sollen von Bund und Ländern durch einen Fonds übernommen werden. Sollten trotz Kostenmiete Leistungsprobleme bestehen, müssen diese durch subjektorientierte Hilfsleistungen wie etwa die Wohnbeihilfe ausgeglichen werden.
- Stabilität: Die Wohnungen müssen mit regulären Mietverträgen direkt an die Bewohner:innen vermietet werden und sollen unbefristete Mietverhältnisse bieten.
- Wohnqualität: Die Wohnungen müssen qualitativen Standards entsprechen. Es darf nicht zu substantziellen Abstrichen bei der Wohnqualität kommen.

Die Rolle von sozialer Arbeit und anderen Hilfsangeboten

- Gemäß dem Grundgedanken von Housing First soll den Mieter:innen von Wohnungen aus dem sozialen Wohnungspool sozialarbeiterische Begleitung und Beratung als Angebot zur Verfügung stehen, aber keine Verpflichtung darstellen. Hintergrund ist, dass es möglich ist, dass prekäre Wohnsituationen mit Problemen und Herausforderungen in anderen Lebensbereichen zusammen auftreten. Denkbar sind an dieser Stelle etwa Hilfestellungen und Unterstützung zu Themen wie Aufenthaltssituation, Arbeitsmarktintegration, Gesundheitsfragen etc.
- Entscheidend für den Erfolg des sozialen Wohnungspools ist unter anderem die Niederschwelligkeit und Zugänglichkeit der Informationen, die Voraussetzung sind, um Wohnungen zu vermitteln. Informationen über Wege in die Wohnungen des Pools müssen niederschwellig verfügbar gemacht werden. Dazu braucht es lebensweltorientierte Angebote, Multiplikator:innen und "Brücken", um leicht verständliche Information sicherzustellen und illegale Praktiken zu vermeiden.
- Grundsätzlich braucht es über das Angebot des sozialen Wohnungspools auch weiterhin den Ausbau und die Weiterentwicklung von besonders niederschweligen Angeboten zur Prävention und Beendigung von Wohnungslosigkeit. Aufsuchende Sozialarbeit, Notschlafstellen, Chancenhäuser und Frauenhäuser sowie Angebote für Kinder und Jugendliche bzw. Care-Leavers stellen fundamental wichtige Beiträge zur Beendigung von Wohnungslosigkeit dar.

Ausblick: Umsetzung und institutionelle Verankerung

Unter den gegebenen Entwicklungen der Teuerung und des großflächigen Mangels an leistungsfähigem Wohnraum ist es unerlässlich, langfristig das Angebot an gemeinnützigen und kommunalen Wohnungen zu erweitern, rechtliche Grundlagen zu verbessern und zusätzliche wohnungspolitische

¹ Als Vorbild kann hierfür das Prinzip der Kostendeckung im geförderten Wohnbau dienen. Das Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz § 13 Abs 1 hält im Wesentlichen fest, dass sich die Miete für eine Wohnung nur aus den Herstellungskosten, den Betriebs- und Instandhaltungskosten, den Verwaltungskosten und einer gewissen Summe für die Rücklage zusammensetzen darf.

Instrumente wie zum Beispiel eine Leerstandsabgabe zu schaffen. Für eine langfristige und effektive Adressierung der Problemlage braucht es eine rechtlich verankerte, bundesweite Wohnstrategie.

Darüber hinaus ist für eine rasche Beendigung von Wohnungslosigkeit und akute Belastungen durch prekäre Wohnsituationen die unmittelbare Erweiterung des dekommodifizierten Wohnungsangebotes erforderlich. Dafür wurde im vorliegenden Paper die Einrichtung eines sozialen Wohnungspools vorgeschlagen. Ganz entscheidend für die Wirksamkeit eines solchen Wohnungskontingents ist der Faktor der Vergabepolitik bzw. die Zugänglichkeit des Angebots. Am Beispiel Wiens wurde bereits deutlich, welche Versorgungslücken das aktuelle Vergabesystem für kommunal verwaltete sowie durch Sozialeinrichtungen vergebene Wohnungen produziert. Eine rein quantitative Erweiterung des Kontingents durch einen sozialen Wohnungspool alleine kann das Problem mit Sicherheit nicht lösen. Vielmehr bedarf es zusätzlich auch einer neuen, inklusiven Vergabe der Wohnungen. Wegweisende Kriterien für eine inklusive Wohnungsvergabe wären etwa das Prinzip des Single-Point-of-Service bzw. einer zentralen Anlaufstelle für Wohnungsfragen. So könnte es gelingen, die Bedarfe von allen wohnungssuchenden Wiener:innen mit geringen Ressourcen und in prekären Wohnverhältnissen an einer zentralen, öffentlichen Stelle zu koordinieren. Ein zentralisiertes Clearing hätte nicht nur den Vorteil eines niederschweligen Zugangs und übersichtlichen Serviceaufbaus für Nutzer:innen, sondern würde bisherige, zum Teil verpflichtende Zugangswege über soziale Anlaufstellen obsolet machen.

Um auf die regionalen Bedarfe Rücksicht nehmen zu können und Wohnungssuchende nicht zwangsläufig an Österreichs einwohner:innenstärkste Ballungsräume zu verweisen bedarf es der Einrichtung zentraler Vergabestellen des sozialen Wohnungspools auf Länderebene mit Wohnungen in unterschiedlichen Lagen.

Literatur

AK Wien: Kosten einer Delogierung. Online:

https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/wirtschaft/konsument/Delogierung_Folgekosten.pdf

Amnesty International (2022): "Wenn Wohnen ein Menschenrecht wäre, dann würde ich nicht so wohnen". Hürden beim Zugang zur Wohnungslosenhilfe in Österreich.

https://www.amnesty.at/media/9851/amnesty-report-wohnungs-und-obdachlosigkeit_april-2022_de.pdf (22.09.2023).

BMSGPK (2023): Kennzahlen zu Lebensbedingungen 2021. Indikatoren für soziale Inklusion in Österreich. Online:

https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/NEUKennzahlen_zu_Lebensbedingungen_2021.pdf

BMSGPK (2023): So geht's uns heute: die sozialen Krisenfolgen im zweiten Quartal. 2023 – Schwerpunkt: Zukunftserwartungen. Ergebnisse einer Statistik-Austria-Befragung. Unter Mitarbeit von Claudia Reiter, Monika Mühlböck, Isabella Juen, Sebastian Brunner, Lena Wittmann, Manuel Binder und Nadja Lamei. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK); Institut für Höhere Studien (IHS); Bundesanstalt Statistik Österreich (Statistik Austria).

Wien. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/Bericht-Soziale-Krisenfolgen20231003.pdf, zuletzt geprüft am 06.10.2023.

Böhmer, Felix/Jacob, Matthias/Obey, Justina (2021): Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft. In: Holm, Andrej (Hrsg.): Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft. Ein sozialwissenschaftliches Handbuch. Hamburg.

Council of Europe (1996): Europäische Sozialcharta (revidiert). Online verfügbar unter

<https://rm.coe.int/168007cf92>, zuletzt geprüft am 22.09.2023.

Elias, Norbert (1983): Die höfische Gesellschaft. Untersuchungen zur Soziologie d. Koenigtums u. d. hoefischen Aristokratie. Mit e. Einl Soziologie und Geschichtswissenschaft. 1. Aufl. Frankfurt am Main.

FSW (2022): Spezifische Förderrichtlinie für die Unterstützung obdach- oder wohnungsloser Menschen. Online verfügbar unter

https://www.fsw.at/downloads/foerderwesen_anerkennung/foerderrichtlinien/spezifische/Spec_FRL_Unterst_obdach_wohnungsloser_Menschen.1646905269.pdf

Gluns, Danielle (2019): Wohnungspolitik als „alte neue“ Herausforderung des Sozialstaats. In: Matthias Freise und Annette Zimmer (Hg.): Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel: Akteure, Strategien und Politikfelder. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 257–283.

Heilig Daniel/ Weitzhofer, Bettina (2021): Wie wirken Versorgungsangebote für obdachlose EU-Bürger:innen der Wiener Wohnungslosenhilfe auf deren Zielgruppe und andere Stakeholder? Master Thesis. Online:

https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/cc/npocompetence/07_NPO_Downloads/Masterarbeit_Haus_Jaro_HeiligWeitzhofer.pdf

Meksem, Miriam Zineb (2021): Eine Intersektionale Perspektive auf das Wohnen und die Wohndiskriminierung. In: Holm, Andrej (Hrsg.): Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft. Ein sozialwissenschaftliches Handbuch. Hamburg.

Perle, Vincent/Lukas, Karin (2021): Soziale Rechte in der Pandemie. Covid-19-Krise und das Recht auf Wohnung. Wien.

Plank, Leonhard/ Schneider, Antonia/ Kadi, Justin (2022): Wohnbauboom in Wien 2018-2022. Preise, Käufer:innen und Leerstände in der Wohnbauproduktion. Wien: AK Wien. Online: https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/meinestadt/wohnen/Studie_Wohnbauboom_Wien_2018-2021.pdf

Rechnungshof Österreich (Hg.) (2022): Allgemeiner Einkommensbericht 2022. Unter Mitarbeit von Martin Bauer. Wien (Reihe Einkommen, 2022/1).

Ritt, Thomas (2020): Darf's ein bisschen mehr sein? Über das Aussackeln bei befristeten Mieten. Online: <https://awblog.at/ueber-das-aussackeln-bei-befristeten-mieten/>

Ritt, Thomas/ Tockner, Lukas (2023): Wohnwahnsinn: Hohe Mieten, hohe Ungleichheit! Online: <https://awblog.at/wohnhahnsinn-hohe-mieten-hohe-ungleichheit/>

Reinprecht, Christoph (2012): Die Zukunft des Wiener Gemeindebaus und die Transformation des Sozialen. In: Julia Mourão Permoser und SIEGLINDE ROSENBERGER (Hg.): Living rooms. Politik der Zugehörigkeiten im Wiener Gemeindebau. Unter Mitarbeit von Florian Bettel. Wien, New York, NY: Springer (Edition: Angewandte).

Republik Österreich: Bundes-Verfassungsgesetz. BVG. Online verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

Rupp, Levi Noah (2021): Soziologische Perspektiven auf die Wohnungsfrage. In: Andrej Holm (Hg.): Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft. Ein sozialwissenschaftliches Handbuch. Hamburg: VSA: Verlag.

Sarbo, Bafta/Wolf, Lukas (2021): Politische Ökonomie des Wohnens. In: Holm, Andrej (Hrsg.): Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft. Ein sozialwissenschaftliches Handbuch. Hamburg.

Stadt Wien (2020): Integrations- & Diversitätsmonitor Wien 2020. Online: <https://www.digital.wienbibliothek.at/wbrup/download/pdf/3658833?originalFilename=true>

Statistik Austria (2022): So geht's uns heute: die sozialen Krisenfolgen im vierten Quartal 2022 – Schwerpunkt: Erfahrungen mit Wohnungslosigkeit. Ergebnisse einer Statistik-Austria-Befragung. Online: https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/Bericht_Soziale_Krisenfolgen_20230510.pdf

Statistik Austria (2022a): TABELLENBAND EU-SILC 2021. Online: https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_EUSILC_2021.pdf

Statistik Austria (2023): Wohnen 2022. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik. Online: [Wohnen 2022 - Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik](https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/BerichtW6-Soziale-Krisenfolgen.pdf)

Statistik Austria (2023a): So geht's uns heute: die sozialen Krisenfolgen im ersten Quartal 2023 – Schwerpunkt: Energiearmut. Ergebnisse einer Statistik-Austria-Befragung. Online: https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/BerichtW6-Soziale-Krisenfolgen.pdf

Tockner, Lukas (2017): Mieten in Österreich und Wien 2008 bis 2016. Wien: AK Wien. Online: https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/wohnen/Mieten_2008_bis_2016.pdf

UN-Generalversammlung (10.12.1948): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Online verfügbar unter <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>, zuletzt geprüft am 15.08.2023.