

Vortrag Recht auf Wohnen

André Gachet

Beitrag für die BAWO Fachtagung 29. Mai 2008 in Linz

Mein Name ist André Gachet, ich arbeite in Lyon in einem Verein (ALPIL), der sich seit 1979 mit Wohnungsproblemen beschäftigt.

Wir leiten Beratungsstellen für Einzelpersonen und Familien, die von Wohnungsschwierigkeiten betroffen sind.

Wir arbeiten auch mit denen, die noch heute in Elendsvierteln (bidonville) leben müssen.

Für unsere Arbeit gibt es keine Zugangsbeschränkungen.

Unsere Aktion positioniert sich an der Seite der Personen, die ausgeschlossen (exclues) sind und in der Nähe der Orte der lokalen Entscheidungen.

Seit 8 Jahren habe ich auch den Vorstand der FAPIL inne,

(FAPIL bedeutet: Verband der Vereine für Förderung und Eingliederung durch Wohnraum).

Mein Mandat endet nächsten Juli.

Seit Oktober vertrete ich die französischen Organisationen in der FEANTSA.

Diese Aufgabe wurde mir für die Dauer von zwei Jahren anvertraut.

Ich möchte versuchen, Ihnen in diesem Beitrag einige Informationen über den Kampf gegen die Obdachlosigkeit in Frankreich zu geben.

Ein paar Worte über die jüngste Geschichte und auch über die neue Lage, in der wir uns befinden seit dem Gesetz für das Wohnungsrecht.

Anschließend wollen wir uns mit der kollektiven Klage der FEANTSA und deren Konsequenzen beschäftigen.

oOo

1.

In Frankreich stellt sich die Frage der Obdachlosigkeit auf unterschiedliche Art und Weise, ob es sich um Paris, andere große Städte, den Norden oder den Süden handelt.

Städte bilden eine Hoffnung für viele: für MigrantInnen aus dem In- und Ausland, für Arbeitsuchende, aber auch für viele sozial Verlassene, die dort ein Refugium finden können oder dies zumindest erhoffen.

Städte ziehen an, sie nehmen auf, sie stoßen auch ab.

In Frankreich wird der Kampf gegen die Wohnungslosigkeit sehr oft mit dem Einsatz von Abbé Pierre identifiziert, das heißt, dass dieser Kampf, auf eine gewisse Art und Weise, die Fortsetzung des sogenannten « insurrection de la bonté » - des « Aufstandes der Güte » - darstellt. Dieser Aufstand fand im Winter 1954 statt: der Winter ist hart, es herrschen Temperaturen von 10° unter Null, die Wohnungskrise lässt viele Familien obdachlos. Ein Kind stirbt.

Da ruft ein Priester, l'abbé Pierre, die Bevölkerung zum Kampf gegen Armut und Wohnungslosigkeit auf.

Tausende antworten. Die Spenden fließen: Geld, Kleidung, Lebensmittel werden massenweise in eine Pariser Sammelstelle gebracht. L'Abbé Pierre, (Gründer der Emmaus-



Gemeinden und Initiator von Wohnungsbauten ohne Baugenehmigung zur Unterbringung Obdachloser) ist aber auch ein ehemaliger Abgeordneter und er weiß, wie wichtig ebenfalls die Politik ist.

Er verlangt vom Parlament eine Budgetveränderung im Wohnungsbau: so soll von den 90 Milliarden Francs, die für das Errichten von Einfachwohnungen vorgesehen sind, eine Milliarde in den Bau von Notunterkünften fließen.

Ein vergleichsweise kleines Vorhaben, welches jedoch nur durch die große Unterstützung der öffentlichen Meinung realisiert werden kann.

Das war das Ziel des « Aufstandes der Güte » und es wurde erreicht.

oOo

Ich wollte mit dieser Geschichte meinen Vortrag anfangen, denn ich denke, dass sie irgendwie ein Bild der französischen Einstellung im Kampf gegen Wohnungslosigkeit zeigt : es ist ein moralischer Kampf , aber auch gleichzeitig ein politischer Kampf. Zwei Aspekte, die mit der Figur von l'Abbé Pierre verkörpert werden.

Gleichzeitig zeigt uns die Erfahrung des Abbé Pierre auch, dass die öffentliche Meinung in dieser Frage eine sehr große Rolle spielt. (Ich bin auch überzeugt, dass dies nicht allein ein französisches Phänomen ist):

Auch Sie kennen sicher die Notwendigkeit, die öffentliche Meinung zu berücksichtigen, vor allem wenn sie politische Entscheidungen in der Stadtverwaltung beeinflusst.

Für die meisten Menschen ist es wichtig, den Armen die Hand zu reichen. Sie befürworten es, dass es in jeder Stadt Unterkünfte gibt, damit die Leute nicht auf der Straße oder unter Brücken schlafen müssen.

Dafür sind die Behörden verantwortlich. Sie müssen Lösungen finden - aber diese Lösungen dürfen nicht das Leben der Gemeinde zerstören...

Also, eine Notunterkunft, ja, - aber bitte nicht in meiner Nachbarschaft... (Und das gilt auch für Sozialwohnungen)

Der Kampf gegen die Obdachlosigkeit fällt gleichzeitig in den Bereich der Emotionen und in den des Rechts.

Der Aufruf der öffentlichen Meinung wirkt wie ein Auslöser vor oder gleichzeitig mit der Gesetzgebung.

Diese Rolle der öffentlichen Meinung ist teilweise paradox: schlimmster Feind und bester Freund der Armen ist sie Ursache für viele nicht eröffnete Notunterkünfte und zeigt sich gleichzeitig als freigiebigster Helfer in Krisen, die in eben dieser Nachbarschaft auftreten.

Daraus resultierend erleben wir einerseits Unzulänglichkeiten in der Gesetzgebung oder den Verordnungen und verzögerte Ausführungen – weil lokale oder nationale Abgeordnete sich scheuen, Entscheidungen zu treffen, die die öffentliche Meinung vielleicht ablehnt.

Und andererseits erleben wir karitative oder militante Aktionen, die auch Ausdruck und Protest dieser öffentlichen Meinung sind - gegen eben jene Unzulänglichkeiten und Verzögerungen.

Die öffentliche Meinung bleibt sehr oft der Schiedsrichter im Kampf gegen Wohnungslosigkeit, in dem Vereinsaktivität, Bürgerinitiative und öffentliches Tun aktiv sind und sich ergänzen.

Ich werde hier keine Rede halten über die Entwicklung des Kampfes gegen die Obdachlosigkeit in Frankreich. Ich möchte über die Zukunft sprechen. Und zwar im Besonderen über die seit kurzem bestehenden Veränderungen in der Gesetzgebung und

unsere Erwartungen nach unserer Kollektivklage, die wir gegen Frankreich vor dem europäischen Gerichtshof eingebracht haben.

Wenn ich von Zukunft spreche, meine ich dies im Sinne unserer gemeinsamen Arbeit : es geht um die Zukunft der Frauen, Männer und Kinder, die kein Dach – was dieses Namens würdig ist – über dem Kopf haben und für die, und mit den, wir uns alle engagieren.

Wir sind uns einig über die Definition von Wohnraum: ein physischer Raum, der den Bedürfnissen der Menschen, die in ihm leben, entspricht. Ein Raum, der soziales Leben ermöglicht : Besuch aber auch Zugang zu öffentlichen Diensten, zu Arbeit,... und ein Raum, der durch einen Vertrag abgesichert ist.

oOo

Seit 1990 nimmt in der Politik die Frage des Wohnraums einen neuen Platz ein und soziales, karitatives, technisches und militantes Handeln spielen eine große Rolle.

1990. Ein neues Gesetz, das «loi Besson», wird verkündet und gleichzeitig wachsen lokale Initiativen.

Ein Gesetz kann auch ein Instrument zur Mobilisierung sein. Das beweist das «Loi Besson».

Das Gesetz schreibt das Recht auf Wohnen als eine Pflicht der nationalen Solidarität vor. Es organisiert die Gesamtheit der öffentlichen Politik in diesem Sinne. Es stellt die Mittel zur Erreichung dieses Ziels, und zwar auf allen Stufen der Territorialverwaltung.

Die französische Territorialverwaltung besteht aus fünf Stufen: die Stadt, der Bezirk, das Département, die Région und der Staat. Immer stellt sich die Frage der Zuständigkeit, und das Risiko besteht, dass sie von einen zum anderen weitergegeben wird.

Im Sinne des « loi Besson », sollen die fünf Stufen der Territorialverwaltung, die in Frankreich entscheiden, einen Platz in der gemeinsamen Konstruktion finden.

Und dies im Rahmen einer gemeinsamen Arbeit. Départementale Planungen zur Wohnraumbeschaffung für Benachteiligte (plan départemental d'action pour le logement des défavorisés) werden eingeführt. Sie stellen Projekte, die die Partner verpflichten. Sie schaffen die Instrumente der Koordinierung.

Für unsere Organisationen ist diese Periode eine sehr interessante Zeit, die neue Ideen und Initiativen ermöglicht.

Die Vereine bringen in vielen Bereichen neue Ideen ein: Kenntnisse über die Zielgruppen und deren Bedürfnisse, Kenntnisse im Bereich der sozialen Betreuung und Begleitung, Wissen über Wohnraumverwaltung und auch in der Bauherrschaft im Dienst der sozialen Integration.

Unser Verband – 1988 gegründet – setzt sich zusammen aus circa hundert Vereinen, die in diesen verschiedenen Bereichen tätig sind.

In den 90er Jahren ist aber die Frage der Wohnungslosigkeit auch wieder auf einer neuen Ebene zur erkennen : die Städte haben sich in den letzten 15 Jahren zumeist radikal geändert : Die Modernisierung der alten Stadtviertel hat teilweise die Elendsbehausungen abgeschafft aber auch deren « soziale » Funktion - und dafür nur selten einen Ausgleich oder Ersatz gefunden. Das heißt, dass diese Stadtviertel und ihr soziales Umfeld verschwinden und die Bevölkerung einen neuen Ort finden muss.

Ein Teil der betroffenen Bevölkerung findet einen neuen Platz in den Vororten, wo auch die meisten Sozialwohnungen gebaut werden. Aber für andere wird die Wohnungslage so schwierig, dass nur noch Ausweichlösungen übrig bleiben: einfachste möblierte Zimmer, Elendsquartiere, überfüllte Wohnungen, Unterbringung bei Familie oder Freunden.

In dieser Zeit der Ausweichlösungen ist der Verein DAL in Paris gegründet worden. Der DAL, das bedeutet Droit au logement (Recht auf Wohnen) hat eine radikale Position: ein leeres Haus ist eine Antwort auf Obdachlosigkeit. Das heißt: ein leerstehendes Haus, eine leere Wohnung kann oder muss genutzt werden, und wenn es sein muss durch Besetzung. Die Welle der Hausbesetzungen wird von Prominenten sehr unterstützt und zwingt die Städte zu Initiativen.

Die Rolle der militanten Vereinigungen darf nicht unterschätzt werden – auch sie haben ihren Platz.

Die karitativen und dienstleistenden Vereine sind zwangsläufig zu Gesprächspartnern von Staat und Lokalverwaltungen geworden.

(Dienstleistend heißt hier: von der öffentlichen Hand beauftragte und finanzierte Vereine)

2.

Der Mangel an sozialem Wohnraum führt zu langen Wartelisten für den Erhalt einer Sozialwohnung.

Das Gesetz sieht inzwischen eine „unnatürlich lange Wartezeit“ vor, bevor ein Antrag überhaupt bearbeitet werden muss. Diese Fristen variieren je nach Département und gehen von durchschnittlich 18 Monaten bis zu 9 Jahren für 4-Zimmer Wohnungen in Paris.

Dass es eine Krise gibt im Bereich des erschwinglichen Wohnraums ist allen Handelnden bekannt.

Die Wohnungskrise nimmt nicht ab.

In den letzten Jahren wurde sie zur paradoxen Krise: nie wurde so viel gebaut - aber der Mangel an erschwinglichem Wohnraum nimmt zu.

Dies zeigt sich besonders deutlich in den Städten: Die Notunterkünfte sind voll belegt, es gibt keinen oder kaum turn-over.

Aus diesem Grund wurde die Bewegung « Don Quichottes Kinder » gegründet.

Zelte werden in Paris, in Lyon, Strassburg, Marseille und anderen Städten im Winter 2006 aufgestellt.

Vor diesem Hintergrund wurde das Gesetz DALO (anfechtbares Recht auf Wohnen) verabschiedet (März 2007).

Das Prinzip dieses Gesetzes ist einfach:

Wohnen wird als fundamentales Menschenrecht anerkannt. Jeder hat Anspruch auf Wohnraum. Der Staat ist Garant für dieses Recht.

Wird diesem Anrecht nicht entsprochen, kann der Betroffene es vor Gericht einklagen.

In jedem Département sind unter der Verantwortung des Präfekten Mediationskommissionen eingerichtet worden. Sie befassen sich mit den vorgetragenen Anfragen, entscheiden über deren Zulässigkeit und übermitteln dem Präfekten die Notwendigkeit zum Handeln mit entsprechenden Handlungsvorschlägen.

Dem Präfekten obliegt die verantwortliche Ausführung.

Seit dem 1. Januar dieses Jahres besteht die Möglichkeit einer gütlichen Einigung zunächst für sechs prioritäre Kategorien.

Diese sind die folgenden:

1. Personen ohne eine eigene Wohnung
2. Personen, denen eine unnatürlich lange Wartefrist beschieden wurde
3. Personen, die seit 18 Monaten in einer Übergangsunterkunft leben
4. Personen, die seit 6 Monaten in einer Notunterkunft leben
5. Personen, die von Wohnungsräumung betroffen sind
6. Personen, die eine überfüllte oder gesundheitsunverträgliche Wohnung bewohnen

Gleichzeitig werden auf diese Art auch bisher ohne Zusage verbliebene Anträge auf einen Platz in einer Notunterkunft bearbeitet.

Ab Dezember 2008 ist die Beschwerde vor den Verwaltungsgerichten für diese Kategorien möglich.

Ab 2012 schließlich ist dieser Beschwerdeweg allen Betroffenen möglich.

Ein Komitee überwacht auf nationaler Ebene die Anwendung des Gesetzes und schon jetzt beteiligen sich einige lokale Initiativen daran.

Auch unsere Vereine sind bereits in mehreren großen Städten dahingehend aktiv.

Das Recht auf Wohnung in Frankreich öffnet eine neue Zeit.

Wir wissen alle, dass ein Gesetz keine Häuser baut und dass ein Recht ohne Aktion nicht wirksam werden wird.

Deswegen muss unser Engagement eine erneuerte Basis finden: die Verpflichtung zum Erfolg erfordert eine Anpassung der Mittel.

Das neue Wohnungsrecht wird unausweichlich auch die Probleme aufzeigen und die Schwächen der gefundenen Antworten darstellen.

Es muss effektiv agiert werden für ein entsprechendes Handeln angesichts der Bedürfnisse.

In diesem Sinne kann man sich vorstellen, dass das Gesetz über das Wohnungsrecht den gleichen Einfluss haben wird wie das Gesetz über die Schulpflicht ein Jahrhundert zuvor: als das Gesetz verkündet wurde, gab es nicht in jeder Gemeinde eine Schule, aber in nur wenigen Jahren wurde der Bedarf gedeckt.

Neue Sozialwohnungen müssen gebaut werden. Aber gleichzeitig muss so oft wie möglich präventiv gegen Wohnraumverlust gehandelt werden: Im Besonderen durch den Kampf gegen unwürdigen und verfallenen Wohnraum sowie die Prävention von Wohnungsräumungen (delogierungen).

Besonders dieser letzte Punkt stellt einen immer wieder neuen Kampf dar. Wohnungsräumungen auf Grund von Zahlungsrückständen können reduziert werden, wenn frühzeitig eingegriffen wird.

Räumungen (delogierungen), die durch störende Verhaltensweisen bedingt sind, müssen nicht nur eine rechtliche Konsequenz haben, der Einsatz von Sozialarbeitern erlaubt die Suche nach anderen Alternativen.

Und schließlich, wenn die Räumung ansteht, da das bewohnte Gebäude oder die Wohnung verkauft werden, müssen Prioritäten gesetzt werden: Wenn das Wohnen ein fundamentales Recht ist, darf der Wohnungsmarkt erst **Platz zwei** der Prioritätenliste einnehmen.

Die Tatsache, einen Ort zu bewohnen überträgt das Recht auf Nutzung dieses Wohnraums.

Wie Sie sehen, ähnelt die aktuelle Situation in meinem Land einer riesigen Baustelle, auf der unsere Vereine ihren Arbeitsplatz einnehmen müssen.

oOo

Aber die Fragen, mit denen wir beschäftigt sind, sind nicht ausschließlich französische Fragen. Der Kampf gegen Wohnungslosigkeit spielt sich auch auf der europäischen Ebene ab.

FEANTSA hat eine kollektive Klage gegen Frankreich vor dem Europarat eingereicht. Diese Klage wird begründet mit dem mangelnden Respekt grundsätzlicher sozialer Rechte. Es handelt sich um die 1996 vom Europarat verabschiedeten **Europäischen Sozialcharta** festgelegten Rechte. Insbesondere geht es um den Paragraphen 31.

Artikel 31 – Das Recht auf Wohnung

Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind:

1. den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern;
2. der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen;
3. die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind.

Aber erst noch mal kurz eine kleine Erklärung über die Vorgehensweise.

Im Bereich des Zivilrecht kann jeder europäische Bürger vor das Europäische Gericht gehen. Dieses Recht steht ihm zu auf Grund der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sofern er alle nationalen Gerichtswege ausgeschöpft hat.

Bei Auseinandersetzungen im Bereich der Sozialrechte, wo Widerspruchsmöglichkeiten auf lokaler Ebene oft nicht möglich oder nicht einfach sind, ist die Kollektivklage ein Handlungsmittel. Dies gilt auch für eine Einzelklage, die als Beispiel für eine Allgemeinsituation herhält.

Die klagenden Gruppierungen erstellen eine Klageschrift über die Situation, die sie als Missachtung der internationalen Abkommen ansehen. Der Sozialausschuss, welchem die Klage vorgelegt wurde, erstellt ein Gutachten. Dieses wird vom Ministerausschuss bestätigt.

Der Prozess bewertet die Politik, beziehungsweise die öffentliche Verwaltung, hinsichtlich der erzielten Ergebnisse.

Werden die festgelegten Ziele erreicht?

Das Ziel einer Kollektivklage ist nicht die Stigmatisierung dieses oder jenes Staates. Ausgehend von einer lokalen Situation soll die Kollektivklage dazu führen, Kollektivnormen zu etablieren, die in jedem Land aufgerufen werden können.

Das heißt, die Überprüfung, inwieweit Frankreich die Aussagen des Artikel 31 der Europäischen Sozialcharta respektiert, muss ebenso als Grundsatzurteil für alle europäischen Länder gelten. Sie erlaubt daher auch hier, in Österreich die Frage: wo stehen wir eigentlich? Wieweit sind wir eigentlich?

Vergessen wir nicht, dass europäische Abkommen wie die Charta sich an oberster Stelle der Rechtsprechung befinden. Es handelt sich hier, nach der Konstitution, um die wichtigsten Texte: sie gebieten über Gesetze, Verordnungen,....

Wir müssen noch bis zum 5. Juni warten, bis der Ministerausschuss seine Entscheidung veröffentlicht. Aber schon jetzt können wir einige Punkte verdeutlichen:

Die Arbeit der Politik, öffentlichen Verwaltung, muss evaluierbar sein. Dafür muss es eine gute Informationspolitik geben: Kenntnisse über nichtbefriedigte Bedürfnisse, Kenntnisse über die zur Verfügung gestellten Mittel und besonders über die erzielten Ergebnisse hinsichtlich der Rechtsgrundlage. Oder anders gesagt: die Wartezeiten für einen Zugang zu Notunterkünften müssen präzise festgelegt werden, das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage muss messbar sein.

Was die Qualität des Wohnraums betrifft, unterstreicht der Sozialausschuss die Notwendigkeit einer kohärenten Strategie, um gesundheitsgefährdenden Wohnraum abzureißen.

In mehreren Punkten wird auf die Qualitätsstandards der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich der Rechtsgrundlagen hingewiesen.

Diese Standards führen zur Handlungsfähigkeit: ist eine Norm als solche anerkannt, kann zum Beispiel nach einer gerichtlichen Zwangsräumung eine Anschlusslösung eingefordert werden.

Eine der wichtigen Aufgaben von europäischen Verbänden, wie die FEANTSA, ist die Unterstützung und Durchführung kollektiver Anliegen. Die FEANTSA tut dies zum Beispiel, indem sie heute die Aktionen unserer slowenischen Kollegen gegen das ernsthafte Risiko einer Verschlechterung des Mietrechts unterstützt, oder die Holländer bei ihrem Engagement gegen die nationalen Zugangsbeschränkungen auf Wohnungsrecht. Die europäischen Institutionen stellen nicht nur eine Instanz dar, die die Vereinsaktivitäten finanziell unterstützen können, sie sind auch ein Ort, an dem lokale Kämpfe eine kollektive Dimension erhalten können. Durch diese Möglichkeit existiert das soziale Europa als Bewahrerin der Menschenrechte.

Auch wir haben einen Anteil an diesem Europa - auch aus diesem Grund bin ich froh, Sie heute ein wenig an unseren Erfahrungen und Sorgen teilhaben zu lassen.

Ich bedanke mich bei Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

André Gachet