

# Menschenrecht auf Wohnen

Im Kontext von „Wien – Stadt der Menschenrechte“

Grundlagenpapier der BAWO  
unter Berücksichtigung der BAWO-Fachtagung 2016

Stand: August 2016

## Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage.....	3
2. Menschenrechte und Wohnungslosigkeit .....	4
2.1. Relevante Menschenrechtsquellen .....	4
2.2. Die Bedeutung menschenrechtsbezogener Themen in der Arbeit der BAWO....	4
3. Wien – Stadt der Menschenrechte .....	6
3.1. Studie: „Wien – Stadt der Menschenrechte“ .....	6
3.2. Exkurs: Europäische Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt .	8
3.3. Exkurs: Globale Charta-Agenda für Menschenrechte in der Stadt .....	9
3.4. Erster Bericht: „Wien – Stadt der Menschenrechte“ .....	10
3.5. Deklaration: „Wien – Stadt der Menschenrechte“ .....	11
3.6. Eröffnung: Menschenrechtsbüro in Wien.....	11
4. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen .....	12
5. Quellen .....	14

# 1. Ausgangslage

Die BAWO sieht sich dem Grundrecht auf Wohnen verpflichtet, entsprechend der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie der Europäischen Grundrechte- und Sozialrechtscharta. (vgl. BAWO 2009, S. 6) Diese Ausrichtung erscheint gerade unter aktuellen Rahmenbedingungen wieder von besonderer Relevanz. Denn einerseits stellt Wohnen eine zunehmende Herausforderung dar, wie beispielsweise die Kennzahlen für soziale Inklusion deutlich zeigen: Im Jahr 2014 waren 27,9% der ausgrenzungsgefährdeten Menschen von Wohnkosten über 40% am Einkommen betroffen. Einkommensarme Haushalte sind bei den Indikatoren Überbelag, Wohnkostenanteil und Wohnqualität weit überdurchschnittlich vertreten. Die Anzahl der registriert wohnungslosen Personen hat sich österreichweit seit 2008 um 28% erhöht.<sup>1</sup> (vgl. Statistik Austria 2015) Gleichzeitig wird in sozial bedeutsamen Feldern zunehmend eine Einsparungspolitik verfolgt, die vor allem gefährdete Bevölkerungsgruppen trifft. (vgl. Armutskonferenz 2016, S. 5) Im politischen und medialen Diskurs sind darüber hinaus Tendenzen bemerkbar, unterschiedliche Zielgruppen (insb. wohnungslose Menschen und flüchtende Menschen) gegeneinander auszuspielen.<sup>2</sup>

Ein Menschenrechtsansatz erscheint unter diesen Rahmenbedingungen deshalb besonders wichtig, weil Betroffene dadurch als „Rechtsträger\_innen“ gesehen werden; auch in Zeiten sinkender (Sozial-)Budgets. Darüber hinaus können aus internationalen Rechtsquellen Prinzipien für den Prozess abgeleitet werden, die für eine Verwirklichung von Menschenrechten wichtig sind; nämlich „Gleichheit und Nicht-Diskriminierung“, „Partizipation und Inklusion“ sowie „Rechenschaftspflicht und Rechtsstaat“. Das Prinzip der „Gleichheit und Nicht-Diskriminierung“ hat für unser Anliegen besondere Bedeutung, da es vorsieht, Personengruppen, die traditionell besonders benachteiligt oder diskriminiert werden – also u.a. auch wohnungslose oder flüchtende Menschen – Priorität einzuräumen. (vgl. Novak 2013: 16f)

Die BAWO Fachtagung 2015 war explizit dem Thema „Menschenrecht Wohnen“ gewidmet. In der diesjährigen Fachtagung unter dem Titel „Konkurrenzlos Wohnungslos!? Teilhabe statt Ausschluss“ wurde die Thematik Menschenrecht Wohnen weiter verfolgt; insb. durch einen Vortrag der Präsidentin der österreichischen Liga der Menschenrechte.

Die diesjährige BAWO Fachtagung wurde vom Fonds Soziales Wien gefördert sowie vom Fachbereich „Betreutes Wohnen“ durch inhaltliche Rückmeldungen unterstützt. Das vorliegende Dokument dient der Ergebnissicherung aller Inputs mit Bezug zum Menschenrecht auf Wohnen. Im Folgenden wird daher zunächst auf die Bedeutung der Menschenrechte in Bezug auf Wohnungslosigkeit eingegangen und die diesbezügliche Arbeit der BAWO im Allgemeinen sowie im Rahmen der Fachtagung 2016 im Speziellen dargelegt. Diese bundesweite Perspektive wird mit spezifischen Entwicklungen und Dokumenten im Wiener Kontext ergänzt, wobei vor allem auf die Deklaration „Wien – Stadt der Menschenrechte“ eingegangen wird. Auf Basis dessen werden abschließend Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen zur Stärkung eines Menschenrechtsansatzes aus Sicht der Wohnungslosenhilfe mit einem Fokus auf den Wiener Kontext formuliert.

---

<sup>1</sup> Anmerkung: Die Daten werden vom Basisjahr 2008 bis 2014 dargestellt, wobei eine deutliche Verschlechterung bei der Wohnkostenbelastung und registrierter Wohnungslosigkeit feststellbar ist. Im Vergleich zu den Höchstwerten im Jahr 2013 gab es im Jahr 2014 eine leichte Verbesserung.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. <http://derstandard.at/2000019627366/Der-ploetzliche-Solidarity-Storm-fuer-Obdachlose-eine-Heuchelei> [27.07.2016]

## 2. Menschenrechte und Wohnungslosigkeit<sup>3</sup>

### 2.1. Relevante Menschenrechtsquellen

Für das Menschenrecht Wohnen sind folgende Rechtsquellen von besonderer Bedeutung<sup>4</sup> (vgl. Helige 2016):

- **Artikel 34 Abs. 3 der EU-Grundrechtecharta:** „um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die europäische Union das Recht auf soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichend Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Gemeinschaftsrechts und der einzelnen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“
- **Artikel 31 der revidierten europäischen Sozialcharta:** „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) Wohnungskosten für Personen, die nicht über ausreichend Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind.“
- **Artikel 11 des UN-Sozialpaktes:** „Die Vertragsparteien erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung.“

Die Artikel 34 Abs. 3 der EU-Grundrechtecharta sowie der Artikel 11 des UN-Sozialpaktes wurden von Österreich – im Gegensatz zum Artikel 31 der revidierten europäischen Sozialcharta – ratifiziert. Die BAWO fordert seit vielen Jahren die Ratifizierung des Artikel 31 sowie auch des Artikel 30 der revidierten europäischen Sozialcharta, der das Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung festschreibt.<sup>5</sup>

### 2.2. Die Bedeutung menschenrechtsbezogener Themen in der Arbeit der BAWO

Ein subjektives Recht, das etwa vor dem Verfassungsgerichtshof eingeklagt werden könnte, besteht in Österreich nicht. Die erwähnten Rechtsquellen werden jedoch zumindest bei der Rechtsauslegung durch Gerichte herangezogen.<sup>6</sup>

Barbara Helige betont, dass die erwähnten Menschenrechte trotz der mangelnden Einklagbarkeit nicht gering geschätzt werden sollten. Sie bieten der Zivilgesellschaft – u.a. der österreichischen Liga der Menschenrechte, der BAWO etc. – eine wichtige Basis für Forderungen. Außerdem kann über die internationalen Gremien Aufmerksamkeit auf Missstände gelenkt werden. Ein Blick auf die Entwicklung anderer

---

<sup>3</sup> Im Rahmen der BAWO-Fachtagung 2016 wurden vor allem in dem Vortrag „Armut und Ausgrenzung: Rolle der Menschenrechtsumsetzung in der Sozialen Arbeit sowie in der Sozial- und Wohnpolitik“ von Barbara Helige (Richterin, Liga für Menschenrechte) sowie der Respondenz durch Heinz Schoibl (BAWO) und Andreas Sommer (BMWVJ) ein Fokus auf das Menschenrecht Wohnen gelegt. Dieses Kapitel basiert vor allem darauf wobei die jeweiligen Referent\_innen in der Fußnote genannt werden. Unter folgendem Link kann der gesamte Vortrag nachgehört werden: <http://www.bawo.at/de/content/rueckblick-fachtagung-2016.html#c1772> [26.07.2016]

<sup>4</sup> Für einen breiter angelegten Überblick siehe z.B. UN Habitat 2009. Auch die Europäische Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt sowie die Globale Charta-Agenda für Menschenrechte in der Stadt schreiben ein Recht auf Wohnen fest. Siehe dazu Kapitel 3.

<sup>5</sup> Vgl. Respondenz von Heinz Schoibl

<sup>6</sup> Vgl. Referat von Barbara Helige

Menschenrechte zeigt die große Bedeutung solcher Bemühungen bzw. „Vorarbeiten“ bis zu einer Verwirklichung subjektiver Rechte. Die österreichische Liga der Menschenrechte plant in ihrer Arbeit einen stärkeren Fokus auf Wohnen zu legen; beispielsweise wurde im Rahmen der letzten Überprüfung Österreichs auf die Mängel in Bezug auf Wohnen hingewiesen.<sup>7</sup>

Dass Menschenrechte sich auf Wohnen und Wohnungslosigkeit beziehen, wird u.a. auch durch die Funktion der „UN Special Rapporteur on adequate housing“ deutlich. Sie bezeichnet Wohnungslosigkeit als „perhaps the most visible and most severe symptom of the lack of respect for the right to adequate housing.“ (vgl. UN Habitat 2009, S. 21) Die Special Rapporteur bezieht Expertisen von NGOs oder Interessensvertretungen ein bzw. ist weitgehend auf diese angewiesen. Eine Mitarbeit erscheint für die Verwirklichung eines Menschenrechtes auf Wohnen von großer Bedeutung.<sup>8</sup> Von der derzeitigen Special Rapporteur Leilani Farha wurde 2015 ein globaler Bericht bezogen auf Wohnungslosigkeit erstellt. (vgl. Human Rights Council 2015) Die BAWO war über die FEANTSA an der Erstellung dieses Berichts beteiligt.<sup>9</sup>

Auch Novak (2013: 5f) betont die Bedeutung der Menschenrechte – trotz der fehlenden Ratifizierung bzw. Einklagbarkeit, wobei er das Ergebnis der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte der Vereinten Nationen im Jahr 1993 hervorhebt. In dieser wurde die Universalität der Menschenrechte von allen Staaten sowie die Gleichheit, Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte endgültig akzeptiert, wodurch die Differenzierung zwischen bürgerlichen und politischen einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen andererseits (wozu auch das Recht auf Wohnen gezählt wird) hinfällig wurde. Österreich hat diesen Grundsatz zwar noch nicht innerstaatlich umgesetzt, da sie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte noch nicht in die Bundesverfassung aufgenommen hat. Völker- und europarechtlich habe sich Österreich jedoch zur Achtung und Gewährleistung dieser Menschenrechte verpflichtet.

Heinz Schoibl hat im Anschluss an die Ausführungen von Barbara Helige u.a. die Perspektive der BAWO bzgl. der fehlenden Ratifizierung der 31 besprochen. Dies wurde damit begründet, dass ein Recht auf Wohnen im Widerspruch zum derzeitigen – und sehr gut funktionierenden – sozialen Wohnbau stehe. Die BAWO kritisierte neben der fehlenden Einklagbarkeit, dass sehr große regionale Unterschiede im sozialen Wohnbau bestehen. Weiters gäbe es derzeit neun unterschiedliche Systeme der Wohnungslosenhilfe, eine unzureichend ausgebaute Delogierungsprävention sowie erhebliche Brüche und Stolpersteine an relevanten Schnittstellen z.B. zwischen Regelungsbereichen der Grundversorgung im Rahmen der BMS, wohnbezogener Förderungssysteme der Wohnbeihilfe und Wohnbauförderung sowie der Wohnungslosenhilfe.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. Referat von Barbara Helige

<sup>8</sup> Vgl. Referat von Barbara Helige

<sup>9</sup> Vgl. eine Anmerkung im Rahmen der Moderation durch Christian Perl

<sup>10</sup> Vgl. Respondenz von Heinz Schoibl

### **3. Wien – Stadt der Menschenrechte**

Durch die Etablierung von Menschenrechtsstädten soll dem Umstand besser entsprochen werden, dass Städten eine besondere Funktion in der Wahrung und Umsetzung von Menschenrechten zukommt. Die Schaffung von Menschenrechtsstädten wird als Teil der Strategie zur Menschenrechtsbildung verstanden und wurde von der NGO „People’s Movement for Human Rights Learning“ vehement in die Wiener Weltmenschenrechtskonferenz 1993 hineingetragen.

Graz wurde 2001 zur ersten Menschenrechtsstadt Europas und Salzburg unterzeichnete 2008 die „Europäische Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt“.

In Wien wurde im Jahr 2013 von Stadträtin Sandra Frauenberger ein Prozess zur „Menschenrechtsstadt Wien“ initiiert. Karin König (MA17) begleitete den Prozess in Kooperation mit der Menschenrechtsbeauftragten Shams Asadi sowie dem Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte.

Im Folgenden wird der bisherige Prozess kurz nachgezeichnet, wobei Bezugspunkte zu Wohnen und Wohnungslosigkeit herausgehoben werden.

#### **3.1. Studie: „Wien – Stadt der Menschenrechte“**

Im Jahr 2013 wurde von Manfred Novak in enger Zusammenarbeit mit Mitarbeiterinnen des Ludwig Boltzmann Instituts eine Studie erstellt, welche die internationalen Rahmenbedingungen darstellt, den derzeitigen Stand in Wien kurz analysiert und Empfehlungen für den Prozess ab Dezember 2013 ausspricht.

Die Studie widmet ein Kapitel dem Thema Wohnen, wobei die rechtlichen Quellen im Rahmen der „Europäischen Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt“ (der im nächsten Kapitel näher dargestellt wird) hervorgehoben werden. Dabei bezieht Novak (2013, S. 44) sich neben dem Artikel XVI „Recht auf Wohnung“ auch Artikel IV „Schutz der schwächsten und verletzlichsten Bevölkerungsgruppen und Einzelpersonen“ sowie Artikel X „Schutz des Privat- und Familienlebens“.

Im Weiteren werden die Rahmenbedingungen für Wohnen in Wien dargestellt, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Unterschiede zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund gelegt wird und dadurch eine Diskriminierung entlang dieser Differenzkategorie dargelegt wird. U.a. wird festgehalten, dass der Anteil der Gebietskörperschaften am Wohnungseigentum seit 1991 sinkt sowie die Mieten steigen. Die höheren Mieten haben weniger mit einer Steigerung in der Wohnqualität, als vielmehr mit Spekulationen zu tun. Damit einher gehe eine Verdrängung sozial schwacher Bewohner\_innen. (Novak 2013, S. 44ff)

Bezogen auf rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen bespricht Novak (2013, S. 47f) den Zugang zu Gemeindewohnungen, der Wohnbauförderung sowie der Wohnbeihilfe. Dabei wird die Öffnung des Gemeindebaus 2006 als wichtiger Schritt erwähnt, wodurch dieser sich „in den letzten Jahren immer mehr zu einem Zentrum für (soziale) Integration entwickelt [hat]“ (vgl. Novak 2013, S. 48) Die „soziale Wohnungsvergabe“ wird als positive Errungenschaft erwähnt, da sie „marginalisierten Gruppen wie beispielsweise Haftentlassenen, Flüchtlingen, Suchtkranken, Wohnungslosen oder psychisch kranken Menschen den Zugang zu Wohnraum

ermöglicht.“ (vgl. Novak 2013, S. 48) Ebenso werden betreute Formen des Wohnens für unterschiedliche Zielgruppen kurz erwähnt.

Folgende Forderungen wurden in Fokusgruppen<sup>11</sup> und Einzelgesprächen erarbeitet und schließen das Kapitel „Wohnen“ ab (vgl. Novak 2013, S. 49f):

- Primären Zugang zum Grundrecht Wohnen gewährleisten
  - Verstärkt konkrete Angebote für benachteiligte Gruppen (z.B. besondere Situation von Großfamilien, Flüchtlinge etc.) entwickeln
  - Unter dem Stichwort „Housing First“ Delogierungen vorbeugen
  - Diversifizierung der Wohnformen, die für Migrant\_innen zur Verfügung stehen
  - Tatsächliches Angebot an Wohnraum erweitern und nicht nur Beratungsangebote
- Leistbaren und verfügbaren Wohnraum herstellen
  - Das Angebot der Nachfrage anpassen
  - Flüchtlingen in der Grundversorgung menschenwürdige Unterkünfte zur Verfügung stellen
  - Ein transparentes Mietrechtgesetz und klare Mietzinsobergrenzen (auch wenn diese Forderungen im Zuständigkeitsbereich der Bundesgesetzgebung liegen, betreffen sie vor allem Wien und die Städte Österreichs; mit dem Bekenntnis zur sozialen Wohnungspolitik und zur Miete könnte die Stadt Wien hier klare Impulse setzen)
  - Anreizsysteme für Wohnträger/-anbieter schaffen
- Förderung vielfältiger und diverser Wohnformen
  - Das Angebot sowie die individuelle Betreuung für spezifische Gruppen (z.B. Wohnen im Alter) erweitern
  - Berücksichtigung unterschiedlicher Bedürfnisse und Lebenssituationen
  - Förderung von Gemeinwesen und Nachbarschaften
  - Entwicklung von Rechtsformen, die kollektive Wohnformen schützen
  - Förderung von Initiativen, die den BewohnerInnen ermöglichen, das eigene Wohnumfeld zu gestalten
  - Grätzl, Quartiere, Stadtteile als soziale Einheiten erkennen und wahrnehmen
- Maßnahmen gegen Diskriminierungen am Wohnungsmarkt
  - Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung sowie bei Fachkräften am privaten Wohnungsmarkt
  - Sprachliche Barrieren abbauen

Im Kapitel „Schlussfolgerungen“ werden besonders relevante Forderungen zusammenfassend dargestellt, wobei in Bezug auf Wohnen nochmals gefordert wird:

- Mehrbedarf an gefördertem und leistbarem Wohnraum decken
- Zugang zu Wohnungen für besonders benachteiligte Gruppen weiter verbessern

---

<sup>11</sup> Die Fokusgruppendifkussion mit dem Schwerpunkt Wohnen fand am 11.09.2013 statt: Moderation: Barbara Liegl; Teilnehmer/innen: Barbara Szerb-Mantl (Diversitätsbeauftragte des Kuratoriums Wiener Pensionisten-Wohnhäuser), Ute Fragner (Geschäftsführerin WUK – Werkstätten-und Kulturhaus), Karin Waidhofer (Leiterin des Hauses Hetzendorf des Kuratoriums Wiener Pensionisten-Wohnhäuser), Marion Niedermayr (Integrationsberaterin Diakonie Flüchtlings-dienst), Josef Cser (Bereichsleiter wohnpartner), Susanne Peinbauer (Arbeiterkammer Wien)

Abseits der inhaltlichen Auseinandersetzung mit der Umsetzung von Menschenrechten, skizziert Novak (2013, S. 13f) unterschiedliche Möglichkeiten, wie die Stadt Wien eine „Menschenrechtsstadt“ werden könnte:

- Einerseits könnte die **Europäische Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt** (siehe näheres dazu in Kapitel 3.2) unterzeichnet werden. Damit würde eher ein politischer als rechtlicher Rahmen für die (bessere) Umsetzung von Menschenrechten geschaffen werden.
- Alternativ könnte die **Globale Charta-Agenda für Menschenrechte in der Stadt** (siehe näheres dazu in Kapitel 3.3.) unterzeichnet werden. Diese legt einen stärkeren Fokus auf Armut und Exklusion. Durch klare Indikatoren würde die Umsetzung sowie Überprüfung der Menschenrechte durch unabhängige Expert\_innen erleichtert. Die globale Charta-Agenda würde jedoch einen relativ aufwendigen öffentlichen Konsultations- und Entscheidungsfindungsprozess verlangen.
- Als dritte Option wäre die **Erarbeitung einer eigenen „Wiener Charta“** denkbar.

In seinen Schlussfolgerungen spricht Novak (2013, S. 59) sich schließlich explizit für die Unterzeichnung der Europäischen Charta sowie die Teilnahme an der Konferenz der Menschenrechtsstädte alle zwei Jahre aus.

### **3.2. Exkurs: Europäische Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt**

Im Jahr 2000 wurde in Saint Denis (Frankreich) die „Europäische Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt“ verabschiedet. Die teilnehmenden Städte treffen sich alle zwei Jahre, um ihre Erfahrungen in der Umsetzung zu besprechen und zum Teil zu überwachen. Salzburg hat diese Charta – wie oben bereits erwähnt – im Jahr 2008 unterzeichnet.

Artikel XVI dieser Charta sieht ein Recht auf Wohnen vor:

- Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht auf einen menschenwürdigen, sicheren und gesunden Wohnraum.
- Die Stadtverwaltung achtet auf ein angemessenes Angebot an Wohnraum und Infrastruktur in den Wohnvierteln für alle Bürgerinnen und Bürger ohne Unterschied und im Rahmen ihrer finanziellen Mittel. Diese Infrastruktur muss auch Einrichtungen umfassen, die Obdachlosen ein Leben in Sicherheit und Würde ermöglicht sowie Einrichtungen für Frauen, die Opfer von Gewalt wurden oder die aus der Prostitution aussteigen wollen.
- Die Stadtverwaltung garantiert Nomaden das Recht, sich unter menschenwürdigen Bedingungen in der Stadt aufzuhalten.



### 3.3. Exkurs: Globale Charta-Agenda für Menschenrechte in der Stadt

Im Jahr 2011 wurde auf Basis der europäischen Charta eine globale Charta verabschiedet, wobei jedes Recht mit einer spezifischen Agenda ergänzt wurde, was durch den Titel „Charta-Agenda“ betont werden soll. Durch die erarbeiteten Indikatoren soll auch eine Evaluierung der Umsetzung erleichtert werden.

Wesentlich an diesem Dokument ist weiters, dass es gleiche Rechte für alle Einwohner\_innen vorsieht, wobei unter Einwohner\_in „any person that lives within its territory even if without fixed domicile“ (vgl. Globale Charta-Agenda 2011: 2) verstanden wird.

Artikel X normiert das Recht auf Wohnen:

- All city inhabitants have the right to:
  - a) Decent and sanitary housing in a living space with features of urban centrality.
  - b) Security of legal title over their home and plot of land.
  - c) Unconditional access to a registered address.
  - d) Migrants have the right to settlement areas adapted to their needs.
  
- The city reconsiders its approach on land use and housing development, to adapt them to the economic, social and cultural needs of the population as a whole, particularly the most vulnerable groups. The city takes measures to improve the regulation of the local housing market, for purposes of ensuring affordable options for the most vulnerable groups. The city combats spatial exclusion and segregation with interventions based on social inclusion and diversity. Furthermore, the city recognizes the right to domicile for all its inhabitants, by promoting the guarantee of their title of occupancy, in particular for the most vulnerable groups, and especially, for the inhabitants of informal dwellings. In collaboration with other competent authorities, the city takes appropriate measures to offer decent provisional accommodation to homeless populations, as well as an adequate site for migrant populations. It allows homeless people to have a registered address at care centers, in order to ensure that they benefit from social services, particularly health services, in the city.
  
- In fulfilling their responsibilities, city inhabitants use their regular home appropriately and promote neighborly relationships. (...)

Auf Basis dessen wurde folgender Aktionsplan – der in kurz- und mittelfristige Ziele unterscheidet – erarbeitet:

Short-term:

- a) Assess accommodation needs as a function of the city's population profile, and create or strengthen a local service to recognize these needs.
- b) Assess the situation of informal dwellings in the city, and discuss with their occupiers to guarantee the security of their possessions and their status, and improve their living conditions.
- c) Immediate stop of evictions that do not respect legal procedures and the principles of proportionality and that do not provide fair compensation. Introduction of an alternative protection and accommodation system for evicted people.

- d) Expansion of public land by way of urban development, planning, and well-devised, areabased distribution, through citizen participation and in favor of the low-income people.
- e) Create specialized services for migrants and encourage the local authorities to work with them in the processes of negotiation and management of local policies and services related to the right to housing and domicile.
- f) Careful attention to the housing needs of transients and other nomad populations.
- g) Adoption of a public or subsidized housing construction plan, affordable for low income people, and a plan for the provision of decent shelters for the homeless.

Mid-term:

- a) Establish a procedure for land domain regularization that establishes timeframes and is nondiscriminatory, especially to the most disfavored people and groups. (...)
- b) Enactment of the appropriate regulations to ensure full use of urban land, and of public and private property that is unused, underused or unoccupied, to fulfill the social function of housing. (...)
- c) Adoption of a local regulation that ensures the accessibility of housing for the disabled (...)
- d) Adaptation of local regulations to provide for the legal enforceability of the right to housing.

### **3.4. Erster Bericht: „Wien – Stadt der Menschenrechte“**

2014 wurde der erste Bericht zu Maßnahmen der Menschenrechtsstadt Wien erstellt, der einen „work in progress“ darstellt. „Er soll dazu einladen, vom Magistrat und von Akteurinnen sowie Akteuren und Organisationen der Gesellschaft erweitert zu werden – vor allem im Hinblick auf bestehende Herausforderungen.“<sup>12</sup>

Unter „wirtschaftliche, soziale, kulturelle und Umweltrechte“ wird bzgl. „Recht auf soziale Grundsicherung und Wohnen“ festgehalten (vgl. MA 17, S. 9):

Das Land Wien hat zahlreiche Sozialleistungen gesetzlich verankert, erbringt bzw. fördert soziale Dienstleistungen, die der Existenzsicherung, der Förderung der sozialen und beruflichen Teilhabe und Inklusion sowie menschenwürdigem Wohnen dienen.

Insbesondere der kommunale Wohnbau und die Programme des geförderten Wohnbaus haben die Erfüllung des Rechts auf menschenwürdiges und leistbares Wohnen in Wien zum Ziel.

Die bedarfsorientierte Mindestsicherung, die Wohnungslosenhilfe sowie die Pflege- und Betreuungseinrichtungen, sie alle zielen darauf ab, in Wien eine verlässliche Versorgung in Notlagen sicherzustellen.

In der Folge wird ein Projekt von „wieder wohnen“ zur Nutzer\_innenpartizipation als gutes Beispiel vorgestellt.

---

<sup>12</sup> <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/projektarbeit/menschenrechtsstadt/>

### **3.5. Deklaration: „Wien – Stadt der Menschenrechte“**

Im Dezember 2014 verabschiedete der Wiener Gemeinderat schließlich die Deklaration „Wien – Stadt der Menschenrechte“, womit sie sich zur „Hüterin und Verteidigerin der Menschenrechte [erklärt], indem sie danach trachtet, diese Menschenrechte in allen ihren Kompetenzbereichen zu respektieren, zu schützen, zu erfüllen und Rechenschaft darüber abzulegen.“ (vgl. Deklaration 2014, S. 2)

Für Wien wurde damit nicht die „Europäische Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt“ unterzeichnet, wiewohl diese – im Gegensatz zur Globalen Charta-Agenda – zumindest in der Präambel explizit erwähnt wird.

In der Deklaration werden folgende Ziele formuliert:

- Der Menschenrechtsansatz sollte als Querschnittsprinzip der Wiener Politik und Verwaltung als Gemeinde, Stadt und Land wahrgenommen werden, wodurch Menschenrechte „zu wesentlichen Prinzipien für die Gestaltung von städtischen Prozessen, Strukturen und das Zusammenleben in der Stadt [gemacht werden]“ (vgl. Deklaration 2014, S. 3)
- Die Beteiligung der Zivilgesellschaft soll die Umsetzung einer städtischen Menschenrechtskultur fördern.
- Menschenrechtlernen für unterschiedliche Zielgruppen soll das Bewusstsein für Menschenrechte stärken. (vgl. Deklaration 2014, S. 3) Dadurch wird die Erkenntnis berücksichtigt, dass Menschenrechte nicht nur Einfluss auf das Verhältnis zwischen „Staat“ und „Individuum“, sondern auch für zwischenmenschliches Verhalten haben können. Dies soll durch eine Internalisierung der Menschenrechte in die Kultur und Verhaltensweisen einer Gesellschaft erreicht werden. (vgl. Novak 2013, S. 6f)
- Zusammenarbeit mit nationalen Instanzen, internationale Vernetzung und Solidarität
- Institutionelle Verankerung, unabhängiges Monitoring und Umsetzungsschritte, wozu es notwendig ist, alle Handlungsfelder der Stadt auf ihre menschenrechtliche Dimension hin zu durchleuchten und Indikatoren für ein Monitoring zu entwickeln. Dazu sollten die Kompetenzen der Menschenrechtskoordination erweitert sowie für ein externes Monitoring einer unabhängigen Expert\_innengruppe eingerichtet werden. Dieses Gremium sollte spezifische „Brennpunkthemen“ identifizieren, die Umsetzung beobachten und Empfehlungen abgeben können. Sie veröffentlicht diesbezüglich regelmäßig einen Bericht.

### **3.6. Eröffnung: Menschenrechtsbüro in Wien**

Im September 2015 wurde das Menschenrechtsbüro in Wien eröffnet, die Menschenrechtsbeauftragte (Fr. Shams Asadi) hat ihre Tätigkeit aufgenommen.<sup>13</sup> Über den Sommer 2016 wird voraussichtlich der Internetauftritt aktualisiert, wodurch mehr Informationen online zugänglich sein werden.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/projektarbeit/menschenrechtsstadt/> [21.07.2016]

<sup>14</sup> Laut telefonischer Auskunft am 22.07.2016

## 4. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Zusammenfassend ist einerseits festzuhalten, dass sich die Stadt Wien im Vorfeld der Deklaration „Wien – Stadt der Menschenrechte“ ausführlich mit der Situation in Bezug auf Wohnen auseinandergesetzt hat. Die verabschiedete Deklaration „Wien – Stadt der Menschenrechte“ nimmt jedoch auf die vorangegangene Studie sowie die Europäische Charta und Globale Charta-Agenda fast keinen Bezug. Wohnen wird nicht explizit erwähnt.

Im Folgenden werden die zentralen Herausforderungen im Feld Wohnen und Wohnungslosigkeit aus Sicht der BAWO dargestellt:<sup>15</sup>

- Ausreichend Neubau – insbesondere Wohnbau, der sich an den Möglichkeiten einkommensschwacher Zielgruppen orientiert – stellt eine wichtige Voraussetzung dar, um eine adäquate Wohnversorgung benachteiligter Bevölkerungsgruppen sicherzustellen.
- Der sinkende Anteil an sozialem bzw. kommunalem Wohnbau wirkt sich negativ auf die Wohnversorgung aus; armutsgefährdete Haushalte sind davon besonders betroffen.
- Der Zugang zu Wohnungen für besonders benachteiligte Gruppen ist unzureichend und wurde in Wien durch die Veränderung der Zugangskriterien der sozialen Wohnungsvergabe weiter erschwert.
- Das derzeit geltende Mietrechtsgesetz gewährleistet unzureichend Rechtssicherheit, Wohnsicherheit sowie Leistbarkeit von Mietverhältnissen im privaten Wohnungssegment.
- Der Ausbau von Beratungsangeboten ist wichtig, um adäquate und qualitativ hochwertige Betreuung sicherzustellen. Der alleinige Ausbau von Beratungsangeboten – ohne Zugang zu adäquatem Wohnraum – ist nicht ausreichend oder zielführend. Der Housing First – Ansatz sollte verstärkt verfolgt werden, da dieser einen international<sup>16</sup> und in Wien<sup>17</sup> erfolgreich erprobten Ansatz darstellt, der sowohl den Zugang zu adäquatem Wohnraum als auch zu mobiler und den individuellen Bedarfslagen entsprechender Betreuung vorsieht.

Die Europäische Charta sowie die Globale Charta-Agenda, die im Rahmen der internationalen Etablierung von Menschenrechtsstädten erarbeitet wurde, enthalten wesentliche Forderungen aus dem Feld der Wohnungslosenhilfe. Ein stärkeres Heranziehen dieser Dokumente ist daher wünschenswert, wobei folgende Punkte aus Sicht der BAWO besonders relevant erscheinen:

- Es gibt ein Recht auf einen menschenwürdigen, sicheren und gesunden Wohnraum. Diese Definition kann entsprechend der ETHOS-Bestimmungen konkretisiert werden, die in physische, soziale und rechtliche Aspekte differenziert. Eine Verkürzung auf ein Recht auf einen Schlaf- oder Wohnplatz – daher auch in Notquartier- oder Heimstrukturen – ist zu vermeiden, da dadurch die erwähnten Aspekte der ETHOS-Definition idR nur unzureichend gewährleistet sind.

---

<sup>15</sup> Dies entspricht in weiten Teilen der dargestellten Studie „Wien – Stadt der Menschenrechte“ (Novak 2013) sowie den Positionen anderer NGOs und Interessensvertretungen, siehe z.B.: Wege aus der Krise (2016); Armutskonferenz (2016; unter Mitarbeit der BAWO) Verband Wiener Wohnungslosenhilfe (2015a; 2015b)

<sup>16</sup> Siehe z.B. den Housing First Guide Europe, unter: <http://housingfirstguide.eu/website/>

<sup>17</sup> Siehe z.B. neunerhaus (2015)

- Dieses Recht kommt allen Einwohner\_innen der Stadt zu. Als Einwohner\_in ist „any person that lives within its territory even if without fixed domicile“ (vgl. Globale Charta-Agenda 2011: 2) zu verstehen.
- Wohnpolitik sollte stärker auf soziale Aspekte hin orientiert sein; insb. Mietrechtsgesetz, Wohnbauförderungsgesetze, Bauordnungen

Aus Sicht der BAWO erscheint es sinnvoll, die erarbeiteten Herausforderungen und Lösungsvorschläge (wieder) stärker im Diskurs bzw. in der Agenda der Stadt Wiens zu verankern. Bei derartigen Prozessen und weiterführenden Maßnahmen beteiligt sich die BAWO gerne als Stakeholder in der Konzeption und Umsetzung.

## 5. Quellen

BAWO (2009): Wohnen ist ein Grundrecht. Menschenwürdiges Wohnen für alle! Grundsatzprogramm der österreichischen Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO). Online unter: [http://www.bawo.at/fileadmin/user\\_upload/public/Dokumente/Publikationen/Grundlagen/Grundsatzprogramm\\_2009\\_mit\\_Endnoten.pdf](http://www.bawo.at/fileadmin/user_upload/public/Dokumente/Publikationen/Grundlagen/Grundsatzprogramm_2009_mit_Endnoten.pdf) [27.07.2016]

Deklaration (2014): Deklaration „Wien – Stadt der Menschenrechte“ Online unter: [https://www.stadt-salzburg.at/pdf/europaeische\\_charta\\_fuer\\_den\\_schutz\\_der\\_menschenre.pdf](https://www.stadt-salzburg.at/pdf/europaeische_charta_fuer_den_schutz_der_menschenre.pdf)

Die Armutskonferenz (2016): Mit Menschenrechten gegen Armut. Argumente für eine mutige und zeitgemäße Politik. Online unter: [http://www.sozialarbeit.at/files/menschenrechte\\_gegen\\_armut-06-2016.pdf](http://www.sozialarbeit.at/files/menschenrechte_gegen_armut-06-2016.pdf) [27.07.2016]

Europäische Charta (2008): Europäische Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt. Online unter: [https://www.stadt-salzburg.at/pdf/europaeische\\_charta\\_fuer\\_den\\_schutz\\_der\\_menschenre.pdf](https://www.stadt-salzburg.at/pdf/europaeische_charta_fuer_den_schutz_der_menschenre.pdf) [27.07.2016]

Globale Agenda-Charta (2011): Global Charter-Agenda for Human Rights in the City. Online unter: [http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/UCLG\\_Global\\_Charter\\_Agenda\\_HR\\_City\\_0.pdf](http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/UCLG_Global_Charter_Agenda_HR_City_0.pdf) [27.07.2016]

Helige, Barbara (2016): Internationale Rechtsquellen zum Thema Wohnen. Handout. Online unter: [http://www.bawo.at/fileadmin/user\\_upload/public/Dokumente/Bildungsangebote/Fachtagung/2016/Helige\\_Handout.jpg](http://www.bawo.at/fileadmin/user_upload/public/Dokumente/Bildungsangebote/Fachtagung/2016/Helige_Handout.jpg) [27.07.2016]

Human Rights Council (2015): Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. Online unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/294/52/PDF/G1529452.pdf?OpenElement> [27.07.2016]

MA 17 - Asadi, Shams / König, Karin (2014): Wien – Stadt der Menschenrechte. Bericht. Online unter: <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/pdf/menschenrechte-studie-2013-bf.pdf>

neunerhaus (2015): Housing First Pilotbericht Wien. Online unter: [https://issuu.com/neunerhaus/docs/housing\\_first\\_pilotbericht\\_2015\\_fin](https://issuu.com/neunerhaus/docs/housing_first_pilotbericht_2015_fin) [27.07.2016]

Novak, Manfred (2013): Wien – Stadt der Menschenrechte. Online unter: <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/pdf/menschenrechte-studie-2013-bf.pdf> [27.07.2016]

Statistik Austria (2015): Eingliederungsindikatoren 2014. Kennzahlen für soziale Inklusion in Österreich. Online unter: [https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/7/2/6/CH3434/CMS14520375654\\_14/soziale-sicherheit\\_sozialpolitische-analysen\\_kennzahlen-soziale-inklusion-eingliederungsindikatoren-2014.pdf](https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/7/2/6/CH3434/CMS14520375654_14/soziale-sicherheit_sozialpolitische-analysen_kennzahlen-soziale-inklusion-eingliederungsindikatoren-2014.pdf) [27.07.2016]

UN Habitat (2009): The Right to Adequate Housing. Factsheet. Online unter:  
[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)

Wege aus der Krise (2016): Zivilgesellschaftliches Zukunftsbudget 2017-2019.  
(Erscheint voraussichtlich im Herbst 2016)

## Impressum

### Herausgeberin:

BAWO – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe

Gerichtsgasse 3/2/3, 1210 Wien

Tel.: +43/(0)1/812 72 02

[office@bawo.at](mailto:office@bawo.at)

[www.bawo.at](http://www.bawo.at)

### Kontakt:

MAG<sup>a</sup> DSA<sup>in</sup> ELISABETH HAMMER

BAWO – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe

Tel: 0043 699 1 952 04 56

[elisabeth.hammer@bawo.at](mailto:elisabeth.hammer@bawo.at)

Die BAWO Fachtagung 2016 wurde gefördert von:

