

DAS RECHT AUF WOHNEN – ZWISCHEN GESETZLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN UND SOZIALEN HERAUSFORDERUNGEN

Prolog von Nina Lobnig

Wohnen, als grundlegendes menschliches Bedürfnis, prägt nicht nur unsere physische Umgebung, sondern durchdringt sämtliche Aspekte unserer Gesellschaft und unseres täglichen Lebens. Die Diskurse um Wohnen, Wohnrecht und regulierende Mechanismen im Wohnbau erstrecken sich über diverse Ebenen, von sozialen Aspekten bis hin zu den Strukturen der Wohnbauproduktion. Die Betrachtung von (sozialem) Wohnen und Recht wirft einen Blick auf die Vielschichtigkeit dieses Themas, das nicht nur historisch gewachsen, sondern auch von lokalen Besonderheiten geprägt ist. In diesem Kontext entsteht die Herausforderung, neue Perspektiven und Strukturen für die Wohnbauproduktion zu entwickeln, um den stetig wachsenden Anforderungen und Bedürfnissen im Bereich des Wohnens gerecht zu werden. Im Fokus dieser Diskussionen steht häufig die Forderung nach dem „Recht auf Wohnen“, das sich auf verschiedenen Ebenen manifestiert.

1 DAS „RECHT AUF WOHNEN“

Das Recht auf (adäquates) Wohnen wurde als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Artikel 25) der Vereinten Nationen (UN) (1948) sowie im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966) anerkannt. Unter Voraussetzung der Erfüllung bestimmter Kriterien wie Leistbarkeit, Zugänglichkeit, sichere Wohnverhältnisse und Mieter:innenrechte verstehen die Vereinten Nationen „Wohnen als die Grundlage für Stabilität und Sicherheit des Einzelnen (oder einer Familie), als Mittelpunkt unseres sozialen, emotionalen und teils auch wirtschaftlichen Lebens, und als Zufluchtsort, an dem in Frieden, Sicherheit und Würde gelebt werden kann“ (Büro des Hochkommissars für Menschenrechte [OHCHR], 2014, S. 8 ff.). Auch andere internationale (Menschen-)Rechtsverträge haben seitdem das Recht auf angemessenen Wohnraum oder einige Elemente davon, wie den Schutz der Wohnung und der Privatsphäre, anerkannt oder darauf verwiesen (OHCHR, 2014). Auf supranationaler Ebene wird das „Recht auf Wohnen“ in der europäischen



Sozialcharta festgehalten und bezieht sich überwiegend auf den Schutz vor Wohnungslosigkeit sowie auf angemessene Wohnkosten für alle. Mit einem Blick auf Österreich zeigen sich jedoch die Komplexität und auch die Grenzen solcher internationaler Verträge: Obwohl die EU-Charta unterzeichnet wurde, wurde der Artikel, der das „Recht auf Wohnen“ festlegt, nie ratifiziert. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies, dass das „Recht auf Wohnen“ nicht in dem Sinne besteht, wie wir es verstehen – nämlich als einklagbares Recht mit universellem Zuspruch an alle Bürger:innen (Moussa-Lipp & Verlič, 2023, S. 7).

Die Frage, ob Wohnen als soziales Menschenrecht betrachtet werden kann, eröffnet eine breitere Diskussion über gesellschaftliche Verantwortung und Gerechtigkeit. Die Komplexität dieses Themenfeldes wird durch historische Entwicklungen und lokale Spezifika geprägt, was die Umsetzung von Veränderungen in diesem Bereich erschwert. In diesem Kontext lässt sich beispielhaft der Wohnrechtskonvent (2019/2020) in Österreich nennen, der als Bemühung um partizipative Lösungsansätze in diesem komplexen Gefüge hervortritt und sich als „konsultativ-demokratisches Experiment“ versteht. Über ein Jahr erarbeiteten Bürger:innen und Expert:innen ein Weißbuch für ein neues österreichisches Wohnrecht – im engen Dialog mit Verantwortlichen aus der Politik (Ruhmann, 2019).

Dieser kurze Exkurs soll unterstreichen, dass sich die Verbindung von Wohnen und Recht als ein dynamisches Netzwerk verstehen lässt, dessen Einfluss weit über die üblichen Diskussionen über Mietrecht oder das „Recht auf Wohnen“ hinausgeht. In all seinen Facetten durchzieht das Recht zahlreiche Materien, die entscheidend dazu beitragen, (leistbares) Wohnen zu ermöglichen, Wohnraum bereitzustellen und diesen langfristig zu sichern. Angefangen bei der Bodennutzung und der Bauordnung bis zu den Rechten der Mieter:innen bilden rechtliche Grundlagen und Regelungen die Basis dafür, wie wir heute und in Zukunft in einem sich wandelnden politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Umfeld wohnen können. Die Materie erhält ihre Bedeutung durch die strukturgebende Rolle, die sie einnimmt und bildet gleichzeitig den Grundstein für viele Lebensbereiche. Besonders im sozialen Wohnbau entfaltet das Recht seinen Einfluss, indem es den Rahmen für die Beteiligung verschiedener Akteure vorgibt. Angefangen bei der öffentlichen Hand bis hin zu Immobilitästräger:innen und Bewohner:innen – das Recht lenkt und gestaltet, wie diese Interessensgruppen miteinander interagieren können. Nicht nur in dieser Hinsicht erweist sich das vermeintlich trockene Recht als lebenswichtiges Instrument, das die Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung schafft.

2 EIN BLICK AUF WIEN

Die Stadt Wien schöpft ihren Erfolg im sozialen Wohnbau nicht allein aus einer langen Tradition, sondern auch aus einer politischen Kultur, die durch umfassende rechtliche Absicherungen geprägt ist. Der Erfolg des Wiener Modells gründet einerseits in einer tief verwurzelten Tradition und dem klaren Bekenntnis zum leistbaren Wohnraum für „alle“ sowie andererseits auf den im Rahmen der Wiener Wohnbauförderung vergebenen langfristigen und niedrig verzinsten Darlehen und gesetzlich beschränkten Renditen.

Das überschüssige Eigenkapital ist für Sanierungen, neue Wohnbauprojekte oder den Kauf von Grundstücken zweckgebunden und stellt so sicher, dass der gemeinnützige Wohnungssektor den Wohnungsmarkt langfristig und vor allem nachhaltig mitgestalten kann. Diese besondere Form der Kooperation zwischen öffentlicher Hand und gemeinnützigen Baugesellschaften bildet den sogenannten dritten Sektor der Wohnraumversorgung und ist der Grundstein des sozialen Wohnbaus in Wien (Glaser, 2019).

Andererseits resultiert dieser Erfolg aus der fortwährenden Weiterentwicklung und der Einführung neuer rechtlicher Grundlagen. Diese manifestieren sich in vielfältigen Formen und durchdringen eine breite Palette von Materien. Sie verfolgen letztendlich alle das gemeinsame Ziel, die langfristige Sicherung und Verfügbarkeit von erschwinglichem Wohnraum zu gewährleisten. Trotz dieser Vorzeigerolle in Bezug auf leistbares Wohnen wurde auch Wien in den letzten Jahren nicht von stark steigenden Boden- und Immobilienpreisen verschont. Um spekulativen Geschäften mit Grund und Boden entgegenzuwirken und leistbaren Wohnraum auch für zukünftige Generationen abzusichern, wurde 2018 die Wiener Bauordnung novelliert und eine neue Widmungskategorie eingeführt. Auf Grundstücken, mit dieser Widmung für geförderten Wohnbau, müssen, wenn diese bebaut werden, zwei Drittel der Wohnfläche dem geförderten Wohnbau zukommen. Weiters unterliegen diese Wohnungen, zumindest für die Laufzeit der Förderung, einem Veräußerungsverbot (Stadt Wien, o. J.).

Ein entscheidendes rechtliches Instrument zur Schaffung und Sicherstellung von bezahlbarem Wohnraum ist die Wiener Wohnbauförderung, die in die drei grundlegenden Pfeiler der Wohnbaupolitik investiert. Die Wiener Wohnbaupolitik gründet auf dem Wohnungsneubau, der Sanierung von bereits bestehenden Altbauten (Objektförderung) und der sogenannten Subjektförderung, die direkte finanzielle Unterstützung für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen bietet (Wohnberatung Wien, o. J.).

3 RECHT UND WOHNEN – GRUNDLAGEN

Um die Verwobenheit und das Zusammenspiel der Regelungen und gesetzlichen Verankerungen des Wohnens in Österreich zu verstehen, bedarf es eines kurzen Exkurses in die Kompetenzverteilung und Gesetzgebung.

Charakteristisch für die österreichische Raumordnung ist ein komplexes und ausdifferenziertes System mit einer Kompetenzteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Der Bund ist gemäß dem Bundesverfassungsgesetz (B-VG) für die Gesetzgebung und Vollziehung aller ihm zugewiesenen Verwaltungsmaterien verantwortlich. Es gibt Materien, bei denen Bund und Länder sich die Gesetzgebung und Vollziehung teilen, während aufgrund einer Generalklausel ein erheblicher Teil der öffentlichen Verwaltungsaufgaben den Bundesländern übertragen wird (Gruber, Kanonier, Pohn-Weidinger & Schindelegger, 2018, S. 10). Auch Wohnen ist kompetenzrechtlich eine komplexe Materie, die auf allen drei Ebenen geregelt wird. Der Bund etwa ist für zivilrechtliche Kompetenzen verantwortlich, die auch das Mietrecht, das Wohnungseigentumsrecht und das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz betreffen. Die Wohnbauförderungen, die vor allem für den Neubau von

Wohnraum von großer Bedeutung sind, liegen wiederum in der Zuständigkeit der Länder (Wirtschaftsministerium, 2008, S. 7).

Das bedeutet konkret, dass zahlreiche Regelungen auf verschiedenen Ebenen für die Bereitstellung und den Erhalt von Wohnraum verantwortlich sind. Mit neun Bundesländern gehen auch neun verschiedene Raumordnungsgesetze einher, ergänzt durch Landesgesetze, die direkt oder indirekt Einfluss darauf nehmen, wie wir wohnen. Über diesen regionalen Rahmen hinaus existieren Bundesgesetze, die ebenfalls Auswirkungen auf die Wohnverhältnisse haben. Zudem kann die Europäische Union, obwohl sie formal keine wohnungspolitische Kompetenz innehat, durch Verordnungen, Regulierungen und Richtlinien in angrenzenden Politikfeldern einen signifikanten Einfluss auf die nationalen Wohnungsmärkte der Mitgliedsstaaten ausüben (Krapp et al., 2022, S. 177).

Die Betrachtung rechtlicher Instrumente des Wohnens in ganz Österreich zeigt einen komplexen Regelungsrahmen, der gemäß dem politischen System Österreichs je nach Zuständigkeit auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene liegt. An diese oft undurchsichtige Vielfalt von Regelungen knüpft der nachfolgende Beitrag von Dragana Damjanovic an und bietet einen umfassenden Überblick über die vielschichtige Regelungssystematik des Wohnens. Dabei illustriert sie die aus der zersplitterten Kompetenzverteilung resultierenden Problematiken, wie die Entkoppelung von Bundes- und Landesgesetzen, für die (leistbare) Wohnraumversorgung. Darüber hinaus betrachtet sie kritisch rezente Entwicklungen, insbesondere im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, und schlägt den Einsatz von nicht traditionellen Instrumenten wie Leerstandsabgaben und Zweitwohnsitzabgaben vor, um Wohnraum, vor allem am privaten Wohnungsmarkt, vor spekulativen Geschäften zu schützen. Im Rahmen des Artikels stellt Damjanovic auch drei rechtspolitische Diskurse vor, die sich mit der Adaptierung von Rechtsvorschriften in Bezug auf soziales Wohnen beschäftigen. Sie plädiert für eine Flexibilisierung und Ausweitung des zulässigen Geschäftskreises von gemeinnützigen Wohnbauträgern, da dessen starre Rechtsauslegung in der Praxis oftmals zu Rechtsunsicherheiten führt und die Bereitstellung von Wohnraum (als Teil der Daseinsvorsorge), neben dem kommunalen Wohnbau, v. a. durch gemeinnützige Wohnbauträger erfolgt. Weiters begrüßt Damjanovic eine stärkere gesetzliche Verankerung der Sicherstellung von Grund und Boden und die Einführung neuer bodenpolitischer Instrumente, denn leistbares, soziales Wohnen bedarf leistbaren Bodens. Abschließend wird die Forderung nach der Verschärfung von staatlichen Regulierungen des privaten Wohnungsmarkts unterstrichen, um spekulative Geschäfte mit Boden- und Wohnungsmärkten zu begrenzen und diese durch Steuern oder Abgaben möglichst unattraktiv zu gestalten.

4 DER WETTBEWERB UMS WOHNEN

Artur Streimelweger und Bernd Rießland vom Österreichischen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (GBV) widmen sich in ihrem Beitrag dem Themenkomplex „Wohnen und Recht“ aus ökonomischer und wettbewerbsrechtlicher Sicht und beleuchten das Zusammenspiel von Markt und Staat. Trotz fehlender formaler EU-Kompetenz zeigt sich ein gesteigertes Interesse

der Europäischen Kommission an nationalen Wohnbaupolitiken, insbesondere im sozialen und gemeinnützigen Sektor, wie am Beispiel des Eingriffs in den sozialen Wohnungssektor der Niederlande – aufgrund von Verstößen gegen das Europäische Wettbewerbsrecht – dargelegt wird. Das wachsende Problem der bezahlbaren Wohnraumverfügbarkeit in europäischen Städten wird als das Ergebnis von Marktversagen betrachtet.

In Anbetracht des dokumentierten Marktversagens am Wohnungsmarkt zeigt dieser Beitrag auf, dass eine ökonomisch durchdachte gesamthafte Vorgangsweise der öffentlichen Hand – durch unternehmensrechtliche Maßnahmen, öffentlich-rechtliche Bedingungen und Förderungen – eine deutliche Wettbewerbsstärkung ermöglichen und langfristige Finanzierungskreisläufe sowie Mietbindungen fördern kann. Es wird betont, dass die Stärkung des Wettbewerbs durch unabhängige Akteure ein wesentliches Element ist und die wirtschaftswissenschaftlich untermauerten Ansätze auch von regelsetzenden Institutionen wie den Wettbewerbsbehörden aufgegriffen werden sollten.

In ihrem Beitrag messen die Autoren neben der bereits bestehenden Wohnbauförderung Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs durch die Schaffung von Angebotsstrukturen, die nicht auf gewinnmaximierende Renditen abzielen, erhebliche Bedeutung bei. Gleichzeitig unterstreichen sie die Wichtigkeit des formalen Steuerungsinstruments der systematischen Flächenwidmungsplanung, um Mietpreise langfristig zu dämpfen.

5 AUSBLICK

Um auch künftig, angesichts sich verändernder politischer und ökologischer Rahmenbedingungen, adäquates und leistbares Wohnen für alle zu gewährleisten, ist es unabdingbar, einen nachhaltigen Umgang mit der begrenzten Ressource Boden sicherzustellen. Weiters bedarf es einer schützenden Hand über kommunale Wohnungsbestände sowie verstärkte Regelungen im privaten Wohnungsmarkt. Diese Aspekte unterstreichen die Notwendigkeit eines einheitlicheren und übersichtlicheren rechtlichen Regelwerks, um den Herausforderungen im Wohnungswesen effektiv zu begegnen. Dabei müssen auch Fragen der sozialen Gerechtigkeit verstärkt berücksichtigt werden, um sicherzustellen, dass alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen Zugang zu angemessenem und klimafreundlichem Wohnraum haben.

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Büro des Hochkommissars für Menschenrechte [OHCHR]. (2014). *The Right to Adequate Housing: Fact Sheet No.21* (Rev.1).
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf
- Glaser, D. (2019). *Soziale Wohnungspolitik in Wien*. IBA_Wien.
<https://www.iba-wien.at/iba-wien/iba-wien/soziale-wohnungspolitik>
- Gruber, M., Kanonier, A., Pohn-Weidinger, S., & Schindelegger, A. (2018). Zusammenfassung. In M. Gruber, A. Kanonier, S. Pohn-Weidinger & A. Schindelegger (Hrsg.), *Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik* (S. 10–14). Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Krapp, M.-C., Vaché, M., Egner, B., Schulze, K., & Thomas, S. (2022). Wohnungspolitiken in der EU. In Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), *BBSR*. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2022/wohnungspolitiken-eu-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Moussa-Lipp, S., & Verlič, M. (2023). Wohnen für die Vielen. In *AK Stadt. Arbeitnehmer:innen-Interessen im urbanen Raum 01/2023*. http://forumwlh.at/wp-content/uploads/2023/05/Wohnen-fuer-die-Vielen_-_AK-Wien_2023.pdf
- Ruhmann, B. (2019). Der Wohnrechtskonvent: Ein konsultativ-demokratisches Experiment. *dérive* 77(4), S. 27–31.
- Stadt Wien - Social Housing. (o. J.). *Stadtentwicklung und Bodenpolitik: Spekulationen entgegenwirken*. <https://socialhousing.wien/de/instrumente/stadtentwicklung-und-bodenpolitik>
- Wirtschaftsministerium. (Hrsg.) (2008). *Kompetenzgefüge im österreichischen Wohnungswesen (Wien, IIBW)*. Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH.
- Wohnberatung Wien. (o. J.). Wiener Wohnbauförderung. Abgerufen am 23. November 2023 von <https://wohnberatung-wien.at/wohnberatung/wohnbaufoerderung>