

Licht und Schatten prägen die Wohnungslosenhilfe in Österreich

Ungehaltene Anmerkungen zur
„Aktualisierung des 2. nationalen Aktionsplanes für soziale Eingliederung“

Heinz Schoibl, Helix – Forschung und Beratung, Salzburg 3/05

Das Wiener Modell 'Wiener Stufenplan zur Reintegration von wohnungslosen Menschen' wurde von der Österreichischen Bundesregierung (Aktualisierung des 2. Nationalen Aktionsplanes für soziale Eingliederung, September 2004, Kapitel 10) als zentrales Beispiel für die erfolgreiche Arbeit zur Eingliederung wohnungsloser Menschen in Österreich herangezogen. Wie nicht anders zu erwarten, wird aber darauf verzichtet, dieses Wiener Modell in Relation zur Versorgungssituation in Wien geschweige denn zur Situation in den anderen Bundesländern zu setzen.

Tatsache ist ja wohl, dass in 'Rest-Österreich' aktuell gar nicht erst daran gedacht wird, dieses Modell zu übertragen. Die Gründe dafür möchte ich im Folgenden kurz untersuchen, mich dabei in diesem Rahmen mit einer Skizze begnügen.

Im Einzelnen habe ich vor, Sie auf eine Totalansicht der Wohnungslosenhilfe in Österreich einzuladen und die Grundcharakteristiken nachzuzeichnen, um dann anschließend die Frage zu stellen, warum es zu dieser Situation – zu diesem Status Quo in der Wohnungslosenhilfe - hat kommen können. Antworten darauf können - so denke ich - in folgenden Kapiteln skizziert werden:

- Wissen über Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe
- gesetzliche Rahmenbedingungen für Wohnungslosenhilfe
- tatsächliche Vorsorgen für eine wissensgeleitete und planmäßige Entwicklung am unteren Rand der sozialen Sicherheit.

Schließen werde ich diese Ausführungen mit einem Ausblick auf die Perspektiven, die sich aktuell abzeichnen und wohin diese uns wohl führen werden.

Totalansicht der Wohnungslosenhilfe in Österreich

Etwa Ende der 70er / Anfang der 80er Jahre eskaliert in Österreich die Entwicklung von Armut, Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit: Armut wird 'wieder' sichtbar und zum öffentlichen Skandal. Es formieren sich Initiativen aus engagierten SozialarbeiterInnen, StudentInnen und anderen sozialpolitisch Interessierten - die Gründung der Wohnungslosenhilfe, so wie wir sie heute kennen, setzt ein. In einem - rückblickend gesehen: rasanten - Entwicklungsprozess entstehen neue Projekte, die sich innerhalb kürzester Zeit differenzieren, vervielfältigen, Schritt für Schritt spezialisieren und - langsam aber doch - professionalisieren.

In den österreichischen Städten, überwiegend in den Landeshauptstädten, entsteht so eine Vielzahl von Einrichtungen

- ohne finanzielle und / oder rechtliche Absicherung
- mit ungenügenden Ressourcen etc.
- und bilden de facto aber informell eine Rehabilitationskette
- die in jeder Stadt etwas anders aussieht.

Die Einrichtungen kooperieren vor Ort, sie gehen Partnerschaften ein und zugleich zueinander in Konkurrenz. Sie bilden 'brain-trusts' und werden als Entwicklungsagenturen vor Ort aktiv.

So wie die Einrichtungen selbst - nahezu aus dem Nichts und eher organisch gewachsen sind, dem Druck der Straße und der skandalösen Not folgend und diesen Druck als Movens kanalisierend - so wachsen nun auch die 'neuen' Partnerschaften mehr / minder organisch; das heißt im Wildwuchs, abhängig davon, ob die einzelnen AkteurInnen miteinander können oder nicht, ob sie sich mehr von Kooperation oder von Konkurrenz versprechen und solange die lokalen und regionalen Ressourcen reichen und / oder bis sie an die Grenzen des organischen Wachstums stoßen: In einzelnen Städten früher / in anderen Orten später hat die aktuelle Finanzkrise der kommunalen oder Länderhaushalte eine Entwicklung weitgehend gestoppt, die nun vielfach als Wildwuchs kritisiert wird.

So oder so - da stehen wir nun und haben mittlerweile so viele Systeme der Wohnungslosenhilfe, wie es Städte gibt. Wir können gelungene Einzelmodelle bewundern aber auch funktionierende Partnerschaften zwischen NGO's aus verschiedenen Bereichen, zwischen NGO's und Einrichtungen des öffentlichen Sektors.

Öfter aber noch sehen wir neben dem Licht der 'models of good practice' auch den Schatten: unzureichende Standards, Verweigerung von Hilfe, Stigmatisierung, Gettoisierung, Konkurrenz und Missgunst, das Gegenteil von Partnerschaft, bis hin zur offensiven gegenseitigen Behinderung.

So wie auch das Wiener Beispiel deutlich macht, gibt es neben dem Licht der ARGE die Abgründe der Herbergen, der fehlenden Kooperation mit dem psychosozialen Dienst und nach wie vor gibt es die Wohnungslosen, die Viel-Zu-Vielen, die zur Gänze aus dem Hilfesystem herausfallen und im Schatten des betreuungsfreien Raumes vegetieren und verelenden.

Die modellhafte Wirkung von Initiativen und Innovationen lässt auf sich warten

Bei aller Pluralität von Einrichtungen, von Arbeitsansätzen, Partnerschaften und Kooperationen können wir also feststellen, daß die modellhafte Wirkung von gelungenen Einrichtungen sowie von funktionierenden Kooperationen und Partnerschaften ausbleibt:

- Nach wie vor dümmern viele Einrichtungen in Österreich im Substandard vor sich hin;
- nach wie vor erreichen die Angebote der Wohnungslosenhilfe nur einen Teil ihrer potenziellen Klientel - ich glaube nicht, daß mehr als ein Fünftel der Wohnungslosen überhaupt Zugang zur Wohnungslosenhilfe findet;
- nach wie vor werden einzelne Teilgruppen des wohnungslosen Klientels gezielt oder fahrlässig von der Hilfe ausgeschlossen. Das betrifft vor allem Frauen, Jugendliche, psychisch Kranke und Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft;
- nach wie vor blüht unterhalb der Wohnungslosenhilfe das Geschäft mit dem Elend;
- nach wie vor bleiben viele Wohnungslose auf lange Zeit auf Überlebenshilfen in niederschweligen Tageszentren und Notschlafstellen angewiesen, ohne den Zugang in die eigentliche Wohnungslosenhilfe - mit dem Ziel der Reintegration und Rehabilitation - zu finden.

Auch das ist die Wirklichkeit der Wohnungslosenhilfe in Österreich - abseits der Modelle, wie sie im Rahmen diverser Großveranstaltungen oder Jubelbroschüren (siehe NAPIncl bzw. dessen Aktualisierung) so gerne präsentiert werden - zur gleichen Zeit und am selben Ort.

Wie kommt es dazu? Sind die schönen Bilder nur Lug und Trug?

Ich denke, dass dieser Status Quo aus Licht und Schatten nicht dem Zufall und / oder unvorhersehbaren Unbilden der Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte zu danken ist. Ich glaube, dass es dafür konkrete Gründe gibt:

a) Der Phänomenologe Heinrich Popitz hat den Begriff der 'Präventivwirkung des Nichtwissens' geprägt und erklärt, dass es uns und der Gesellschaft mehr nützt, über die Abgründe in der Gesellschaft und das Leiden an der Gesellschaft nicht wirklich Bescheid zu wissen¹. Beobachten können wir, wie seit Jahren und mit allen Mitteln verhindert wird, dass Wissen über sozialen Ausschluss und Wohnungslosigkeit systematisch erarbeitet und Gemeingut werden könnte.

b) Von Anatol France stammt der Ausspruch - sinngemäß zitiert: „Jeder Mensch hat die Freiheit, unter der Brücke zu schlafen.“ Nicht jeder Mensch aber hat in einem so reichen Land wie Österreich das Recht auf eine eigene Wohnung. Tatsache ist zudem, dass es auf bundesgesetzlicher Ebene keine Regelungen für die Verhinderung von sozialem Ausschluss und Wohnungslosigkeit gibt. In nobel zurückhaltender Subsidiarität reicht der Bundesstaat Österreich diese Aufgaben an die Länder und diese wiederum - nahezu ungeregelt - an die Bezirksverwaltungen weiter. Tatsächlich gibt es in Österreich neun verschiedene Ländergesetzeswerke, die wiederum nur gemeinsam haben, dass sie die Verhinderung von Wohnungslosigkeit und die entsprechende Reintegrationshilfe durch Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe letztlich nicht regeln und keine individuell einklagbaren Rechtsansprüche auf Wohnen begründen.

Wen wundert's, wenn unter diesen Vorzeichen jede Bezirksverwaltungsbehörde ihren je eigenen Weg der Problemlösung einschlägt oder öfter aber auch verweigert. Auch hier kommt offensichtlich die Präventivwirkung des Nichtwissens zum Tragen:

- Man schaut nicht über die Gemeindegrenzen hinaus,
- mischt sich schon gar nicht ein,
- geht keine gezielten Partnerschaften im Sinne gemeinsamer Hilfeplanung ein
- und hat es überdies und in jedem Fall nicht nötig, von den Nachbarkörperschaften zu lernen.

¹ Heinrich Popitz, Über die Präventivwirkung des Nichtwissens, Tübingen 1968

c) Das Prinzip, nach Möglichkeit eher nichts zu wissen und keine klaren gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, gipfelt in der meines Erachtens fatalen Ignoranz gegenüber dem vielfach belegten Handlungsbedarf, der aus der aktuellen Entwicklung von Armut, Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit in Österreich in den vergangenen Jahren entstanden ist. Tatsächlich gibt es in Österreich weder auf der Ebene des Bundesstaates als auch der Länder, geschweige denn der Gemeinden, systematische Vorsorgen für die planmäßige und wissensgeleitete Entwicklung von Maßnahmen gegen Wohnungslosigkeit.

Experimentierfeld Wohnungslosenhilfe

Nach wie vor - und weiterhin? - ist Wohnungslosenhilfe ein Experimentierfeld für mehr / minder organisches Wachstum von unten, bis - wie schon gesagt - die 'organischen' Grenzen des Wachstums erreicht sind, bei den einen etwas früher - bei den anderen etwas später.

Bevor ich zum Schluss komme, will ich noch einmal rekapitulieren:

Wohnungslosenhilfe in Österreich ist das Ergebnis von vielen mehr / minder kleinen 'bottom up' Prozessen quasi organischer Entwicklung und zeichnet sich aus durch

- Vielfalt
- Gleichzeitigkeit von Licht und Schatten sowie
- einer Vielzahl von Partnerschaften.

Diese Vielfalt ist aber wesentlich auf Mangel zurückzuführen, auf Mangel an Wissen, Mangel an gesetzlichen Rahmenbedingungen, Mangel an planmäßiger Entwicklung sowohl von Ressourcen als auch von Arbeitsansätzen und Inhalten sowie – last but not least – Mangel an politischem Willen, am aktuell äußerst ungenügenden Stand der Standardentwicklung im Kampf gegen Armut, Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit etwas Substanzielles zu ändern.

Nur kurz lebte die Chance auf einen Neubeginn

Nur kurz sah es gegen Ende des 20. Jahrhunderts so aus, als könnte die (un-) heimliche Norm des Nichtwissens gebrochen werden, die das Wahrnehmen der sozialen Probleme und die Erarbeitung von Wissen über Wohnungslosigkeit bislang verhindert hat.

Konnte doch die BAWO im Jahr 1998² systematisch und österreichweit die Daten über jene Personen sammeln und aufbereiten, die mit den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe in Kontakt treten.

Damit war erstmals in Österreich die Grundlage dafür gegeben, nicht nur die Anzahl sondern auch die interne Gliederung nach Zielgruppen wie Alter, Geschlecht und unterschiedlichen Problemgruppen sichtbar zu machen. Bis dato aber wurde diese Chance nicht genutzt. Nach wie vor ist nicht sichergestellt, dass diese Gesamterhebung zu einer ständigen Einrichtung werden kann - die Länder-SozialreferentInnen haben ihre Beteiligung an der Finanzierung - mangels Interesse am Wissen über Wohnungslosigkeit – ebenso abgelehnt, wie es auch die Bundesregierung nicht als ihre Aufgabe ansieht, länderübergreifende Planungsgrundlagen sicher zu stellen. In relativ weiter Ferne ist damit auch die Perspektive dafür anzusiedeln, dass nun aufbauend an der Weiterentwicklung des Erhebungsinstrumentariums gearbeitet und Vorsorgen dafür entwickelt werden könnten, dass sich aus diesem – inzwischen bereits nicht mehr aktuellen – Wissen auch ein Impuls für eine österreichweite Entwicklung von Standards und für eine wissensgeleitete Wohnungslosenhilfe-Planung ergeben könnte.

Der Schluss liegt somit nahe:

Es braucht ein Bundeswohnungslosenhilfegesetz³, andernfalls bleibt die Hoffnung auf einen Neubeginn wohl trügerisch bzw. gegenstandslos.

² Gerhard Eitel, Heinz Schoibl, Grundlagenerhebung zu Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe in Österreich, Wien 1999

³ vgl. dazu: BAWO, Grundsatzprogramm, Salzburg 1991; überarbeitete Fassung, Innsbruck 1997