



Frankreich 2007

Nationaler Aktionsplan zur Beseitigung von Substandard- Unterkünften

Synthesebericht

Iskra Dandolo
Thematische Expertin



Im Auftrag von:

Europäische Kommission – GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und
Chancengleichheit

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Die Peer Review zum Thema Substandard-Unterkünfte im europäischen Kontext.....	5
2. Diskussionspunkt: Strategien zur Beseitigung von Substandard-Wohnraum	11
3. Frankreich – Nationaler Aktionsplan zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften.....	13
4. Kommentare der Peer-Länder: Bedeutung der Strategiekomponenten für andere einzelstaatliche Kontexte	21
5. Diskussion zur Übertragbarkeit. Schlussfolgerungen und Lehren	31
6. Literatur	37

Zusammenfassung

Der Zugang zu angemessenem Wohnraum wird für nahezu alle Mitgliedstaaten der EU allmählich zu einem zentralen Anliegen, das zunehmende Aufmerksamkeit und Anstrengungen erfordert. Es ist erwiesen, dass Ausgrenzung im Wohnungsbereich als Faktor der sozialen Ausgrenzung bislang unterschätzt wurde. Die sozialen Anforderungen der europäischen Gesellschaft nach einer Vielzahl von Maßnahmen zur Bekämpfung der verschiedenen Facetten sozialer Ungleichheit sind in diesem Bereich unerfüllt geblieben. Heute werden annehmbare Wohnverhältnisse als entscheidender Faktor für kreatives soziales Verhalten und die Integration von Menschen in das Alltagsleben und den Arbeitsmarkt angesehen. Hinsichtlich der Anstrengungen zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften kommen grundlegende Voraussetzungen wie Wohlstand und Wohlbefinden von Individuen wie auch der Gesamtgesellschaft zum Tragen.

Zum heutigen Zeitpunkt gilt die französische Politik zur Eindämmung unangemessener Wohnverhältnisse in ganz Europa als die am weitesten fortgeschrittene. Es liegt ihr die Idee zugrunde, dass eine annehmbare Wohnung ein grundlegendes Menschenrecht darstellt. In Frankreich gilt seit 7. März 2007 ein gesetzlich verankertes Recht auf eine Unterkunft. Gesundheit, Sicherheit und Würde der BewohnerInnen sind dabei die Hauptkriterien für die Eignungsbeurteilung einer Wohnung. Seit 2000 fanden umfassende Novellierungen der französischen Gesetzgebung zum Wohnungswesen statt. Gleichzeitig wurde ein Aktionsplan zur schrittweisen Beseitigung sanierungsbedürftiger Wohnungen verabschiedet. 2003 wurde er landesweit ausgedehnt und im Nationalen Aktionsplan für soziale Eingliederung verankert. Der Aktionsplan für Wohnungsbelange wurde als Priorität anerkannt und auch in die verschiedenen anderen ministerienübergreifenden Arbeitsprogramme integriert. Die Methoden für die Zielumsetzung wurden in einem Gesetz aus dem Jahr 2004 definiert; seit einem Gesetzesbeschluss 2006 ist der Aspekt der Bewohnbarkeit in allen relevanten Planungsunterlagen verpflichtend zu berücksichtigen. Die wichtigsten Arbeitsverfahren und Zuständigkeiten im Überblick: Vorab-Bestandsaufnahme von eventuell inadäquaten Wohnungen, womit auf *Département*-Ebene ein Kartenwerk mit möglichen Risikozonen vorhanden war. Vollzugsrechtliche Bestimmungen – VermieterInnen können von den Behörden zur Durchführung wesentlicher Arbeiten gezwungen werden. Gezielte Enteignungen sind möglich. Die BewohnerInnen haben eine Garantie auf temporäre oder permanente Unterbringung in einer Ersatzunterkunft. Öffentliche Finanzierungsbeiträge, um die Instandsetzung ungeeigneter, gesundheitsschädlicher oder gefährlicher Wohnungen voranzubringen; außerdem werden bei notwendigen Reparaturen Sonderzuschüsse sowohl für EigenheimbewohnerInnen als auch VermieterInnen gewährt. Organisierte Bündelung von Renovierungsvorhaben mit anderen Arbeiten zur Strukturverbesserung wie z. B. Stadtsanierung. Koordination der betroffenen Dienste durch die/den *Préfet* (VertreterIn der Zentralregierung in den *Départements* oder Regionen), außerdem werden lokale Arbeitsprogramme und lokale Arbeitsinstrumente ins Leben gerufen. Die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Kommunen (bzw. Kommunalverbänden) in Zonen mit Substandard-Wohnraum ist besonders weit verbreitet und wird massiv unterstützt. Partnerschaften mit anderen AkteurInnen aus den Bereichen Wohnungsbau, Gesundheit, soziale Eingliederung, Justiz und Polizei werden angestrebt – insbesondere, um Mietwucher einen Riegel vorzuschieben.

Die VertreterInnen der Peer-Länder stellten die Situation in ihrem jeweiligen Land dar. Die Anstrengungen zur Beseitigung unzureichender Wohnverhältnisse weichen je nach Land stark ab. Dennoch konnten die Seminardiskussionen in Paris einen zentralen Aspekt belegen: Es gilt, eine gleichzeitige, überschneidende Bewertung der Wohnverhältnisse und der BewohnerInnen in einer ganzheitlichen Betrachtungsweise anzustellen. Besonders die Wohnsituation von Risikogruppen wie Kindern, Frauen, Armutsbetroffenen, Älteren usw. muss dabei ins Auge gefasst werden. Die TeilnehmerInnen tauschten auch Erfahrungen und Erkenntnisse aus. Die Unterschiede, die sich aus

abweichenden Politikansätzen, Entscheidungsstrukturen, Ressourcenbeschränkungen, Traditionen, kulturellen Besonderheiten sowie der wirtschaftlichen Entwicklung und dem mehr oder weniger umfassenden Charakter von Wohnraumstrategien ergeben, verdeutlichen die Notwendigkeit einer länderübergreifenden Übertragung wirksamer Verfahrensweisen und Politikmaßnahmen.

Unter den übertragbaren Schlüsselaspekten und Erkenntnissen ist an erster Stelle der politische Wille zur Eindämmung von Ausgrenzung im Wohnungsbereich und speziell zur Beseitigung von Substandard-Wohnungen und Verbesserung der Wohnverhältnisse zu nennen. Es sind jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Zuständen, Systemen und Ausgangspunkten der einzelnen Länder festzustellen. Die französische Vorgangsweise, im Vorfeld eine Bestandsaufnahme möglicher Substandard-Unterkünfte vorzunehmen, fand große Zustimmung. Das dänische Modell der Behördenregister mit ausführlichen, laufend aktualisierten Angaben zum Wohnungsbestand stieß auf reges Interesse (Meldepflicht für bauliche Veränderungen oder Renovierungen). Es wurde betont, dass jedes Land ein umfassendes Gesetzespaket zur Bekämpfung von unangemessenem Wohnraum benötigt. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, flächendeckend über grundlegende Wohnstandards zu verfügen. Sie könnten länderspezifisch an Einkommensniveaus und kulturelle Besonderheiten angepasst werden. Alle TeilnehmerInnen waren sich darin einig, dass Sozialwohnungen bei der Verbesserung der Wohnqualität eine wichtige Rolle spielen müssen. Der Zugang zum Eigenheim ist zwar an sich erstrebenswert, doch ist nicht garantiert, dass die EigenheimbewohnerInnen sich die Instandhaltung der Immobilie leisten können. Dies gilt besonders in weniger reichen EU-Staaten.

Der Vorschlag zur Schaffung eines Netzwerks und einer Partnerschaft auf europäischer Ebene zur Bekämpfung von Substandard-Unterkünften ist eines der wichtigen Themen, die auf dem Seminar diskutiert wurden.

Wohnungspolitische Belange müssen in die allgemeine Eingliederungspolitik eingeflochten werden, und zwar sowohl auf einzelstaatlicher als auch europäischer Ebene. Die Wohnungsfrage hat für alle Teilaspekte der sozialen Eingliederung Relevanz. Es bedarf Werkzeuge zur Evaluierung der wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitsrelevanten Effekte staatlicher Interventionen im Wohnungswesen. Besonders gilt dies für öffentliche Förderungen zugunsten des Privatsektors oder von Privatpersonen. Zuschüsse zu baulichen Maßnahmen, die älteren Menschen einen längeren Verbleib im eigenen Wohnumfeld gestatten, bedeuten beispielsweise einen hohen Kostenaufwand – sie gestatten jedoch Einsparungen auf anderer Seite. Evaluierungswerkzeuge könnten sinnvoller Weise auf europäischer Ebene entwickelt werden.

Eine ausgewogene soziale Durchmischung im Wohnungswesen ist für alle Mitgliedstaaten wesentlich. Wohnghettos – sei es nach Einkommen, Klasse oder ethnischer Zugehörigkeit – sind zu vermeiden. Ein mögliches Politikinstrument zur Förderung der Durchmischung ist die weite geografische Streuung von Sozialwohnungen. Aus Umweltschutzgründen ist die ökologische Nachhaltigkeit des Wohnraums heute ebenfalls Teil der EU-Politik. Sie muss auf nationaler und lokaler Ebene vorangetrieben werden, wobei sowohl menschliche als auch technische Faktoren ins Gewicht fallen. In vielen EU-Mitgliedstaaten ist eine Schwerpunktverlagerung von der Abriss- und Neubaupolitik zugunsten von Sanierungen (soweit möglich) festzustellen. Dies ist nicht nur auf soziale, sondern auch wirtschaftliche Gründe zurückzuführen. Die urbanen Gemeinschaften Europas haben sich über viele Jahrhunderte herausgebildet. Die Bewahrung der lokalen Identitäten und Solidaritätsgefüge kann zur Eindämmung von Verbrechensraten, zum Abbau sozialer Isolation und zur Förderung der sozialen Eingliederung beitragen.

1. Die Peer Review zum Thema Substandard-Unterkünfte im europäischen Kontext

Die Peer Review zum Thema der unangemessenen Wohnverhältnisse ist das Ergebnis der auf EU-Ebene und v. a. durch die Europäische Kommission eingeleiteten Initiativen im Anschluss an die Lissabon-Strategie sowie der entsprechenden Umsetzungsinstrumente. Die Verwirklichung der Strategie ist in Gang, und zwischenzeitlich wurde ein Entwicklungsplan zur Förderung der europäischen Gesellschaft durch die Ausarbeitung verschiedener Politikinitiativen eingesetzt. Die wichtigsten Anliegen betreffen u. a. die "Modernisierung des Sozialschutzes", die "Förderung der sozialen Eingliederung" und die "Stärkung der nachhaltigen Entwicklung und des sozialen Zusammenhalts" – sie alle sind als Langzeitziele ausgewiesen. Die Kommission schätzt die unzureichende Nutzung vorhandener Arbeitskräfte und die zusätzlichen Kosten dieser Vergeudung in der Wirtschaft – Stichwort Armut und soziale Ausgrenzung – als immens ein. Es handle sich um "Krebsgeschwüre im Herzen der europäischen Gesellschaft". Die zentrale Herausforderung für das europäische Entwicklungsmodell besteht folglich darin, den Übergang von einer Agenda zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung zu einer Politik der sozialen Integration zu meistern, welche die Eingliederung ins Zentrum aller politischen Entscheidungen rückt. Dies bedingt Investitionen in Menschen und Umwelt, um Sozialschutz bestandsfähiger zu machen und im Umgang mit potentieller Benachteiligung von Menschen, bei der Sicherung der Chancengleichheit sowie hinsichtlich der Verbesserung der Lebensumstände ein "dynamischeres" Prozedere zu bewirken. Kurz gesagt, geht es um die Festigung des europäischen Konzepts der Dienstleitungen von allgemeinem Interesse.

Im Dezember 2001 einigten sich das Europäische Parlament und der Rat auf ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung 2002-2006, mit dem die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet gefördert werden sollte. Dieses Aktionsprogramm wurde 2007 durch PROGRESS abgelöst. Es vereint vorhandene Gemeinschaftsprogramme und Budgetlinien in den Bereichen Beschäftigung, soziale Eingliederung und Sozialschutz, Arbeitsbedingungen, Geschlechtergleichstellung und Diskriminierungsschutz. PROGRESS soll einen wichtigen Platz einnehmen, um die Umsetzung der Offenen Methode der Koordinierung (OKM) zu unterstützen und voranzubringen. Peer Reviews gehören zu den Schlüsselinstrumenten der OKM.

Die neuen gemeinsamen Zielsetzungen aus dem Jahr 2006¹ für eine integrierte Offene Methode der Koordinierung sind darauf ausgerichtet, die Kapazitäten der EU zur Förderung der Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um die soziale Kohäsion in Europa zu verstärken. Dies findet in der Praxis zunehmend Niederschlag und macht das Eintreten der EU für soziale Werte für die BürgerInnen Europas besser sichtbar. Die Offene Methode der Koordinierung leistet einen Beitrag zum gegenseitigen Lernen und zur erweiterten Einbindung von Anspruchsgruppen auf nationaler und europaweiter Ebene. Sie hat das Bewusstsein für die mehrdimensionale Beschaffenheit von Ausgrenzung und Armut gesteigert und ein gemeinsames Herangehen an Reformen des Sozialschutzes bewirkt, basierend auf den Grundsätzen Zugänglichkeit, Angemessenheit, Qualität, Modernisierung und Bestandsfähigkeit. Die Nationalen Berichte über Strategien zu Sozialschutz und sozialer Eingliederung verdeutlichen, wie die gekoppelte Berücksichtigung aller Ziele die Wirksamkeit der Politik und die Qualität öffentlicher Ausgaben erhöht. Die neuen Arbeitsmethoden der Offenen Methode der Koordinierung tragen erste Früchte. Dennoch sind auf EU- und einzelstaatlicher Ebene weitere Anstrengungen erforderlich, um das Potential dieses Instruments voll auszuschöpfen.

¹ Gemeinsame Ziele: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_objectives_de.htm;

Das Programm PROGRESS (2007-2013) fördert die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten im Kampf gegen soziale Ausgrenzung. Die Ausgrenzung im Wohnungsbereich spielt bei den Zielsetzungen eine wichtige Rolle. Die Verbesserung der Lebens- und Wohnverhältnisse von – v. a. sozial schwachen und benachteiligten – BürgerInnen ist grundlegender Bestandteil der Eingliederungspolitik und des ehrgeizigen Programms zur Beseitigung von Ausgrenzung im Wohnungsbereich.

Im Rahmen des Peer Review-Programms wurden verschiedene Seminare abgehalten, die für die Thematik der Substandard-Unterkünfte von direkter oder indirekter Bedeutung waren. Der Themenkreis Obdachlosigkeit und inadäquater Wohnraum wurde bei insgesamt drei Seminaren erörtert: "Abteilung für Obdachlose, die auf der Straße schlafen" (London, 5.-6. Mai 2004), "Vorbeugende Maßnahmen und Lösungsstrategien zum Problem der Wohnungslosigkeit" (Kopenhagen, 26.-27. April 2005), und "Nationale Strategie zur Vorbeugung und Bekämpfung von Obdachlosigkeit" zur potentiellen Obdachlosigkeit (Oslo, 5.-7. September 2006).

Die Hauptidee aus diesen Seminaren lautete, dass sich das Leben obdachloser Menschen meistens zum Positiven wendet, wenn sie mit einer angemessenen Unterkunft und bedarfsgerechten Wohnverhältnissen (z. B. Übergangsunterkünften als "Aufstiegshilfe") versorgt werden. Im Hinblick auf jenen Teil der obdachlosen Menschen, die sich weigern Notschlafstellen aufzusuchen, weil sie sich dort nicht sicher fühlen und unangenehme Erfahrungen gemacht haben, ist die Verbesserung des Zustands in diesen Einrichtungen von maßgeblicher Bedeutung. Schlafstellen und Heime werden dann angenommen, wenn sie auf die Merkmale von Obdachlosen ausgerichtet sind, und vor allem, wenn diese ihrem Leben auf der Straße entkommen wollen und einen Schlafplatz akzeptieren. Das Beispiel Londons ist dabei nachahmenswert. Noch wirksamer ist es, beim Wohnumfeld jener Gruppe von Obdachlosen anzusetzen, die in unangemessenen Wohnverhältnissen leben, aber ein relativ aktives Sozialverhalten aufweisen. Es hat sich gezeigt, dass die Versorgung mit einer dauerhaften Standardunterkunft eine entscheidende Rolle für die Integration dieser Gruppe spielt und ihnen ein Ausbrechen aus ihrem komplizierten Leben gestattet. So lautet die Bilanz der in Oslo umgesetzten Strategie. Die Sicherheit des Wohnplatzes oder der dauerhaften Wohnung ist der prägnanteste Faktor, wenn es um die Vorbeugung von Obdachlosigkeit und sozialer Ausgrenzung geht, wobei diese Probleme unweigerlich mit Arbeitslosigkeit, Depression und Beziehungskrisen einhergehen. Die sozialen Voraussetzungen für das Erreichen nachhaltiger Resultate sind nicht nur finanzieller Art – wenngleich dies keinesfalls zu vernachlässigen ist –, sondern liegen vor allem auch im Engagement auf einem hohen politischen Niveau, eindeutiger politischer Verantwortung, in der Verknüpfung mit anderen Sozialstrategien der Regierung und in der Entschlossenheit und Kreativität, mit den Regierungen klare Ziele zu stecken.

Das Peer Review-Seminar "Vorbeugende Maßnahmen und Lösungsstrategien zum Problem der Wohnungslosigkeit" in Dänemark (2005) ist von besonderem Stellenwert und förderte zahlreiche bewährte Verfahrensweisen zu Tage. Es ist eng mit dem Thema der Substandard-Wohnungen verbunden. Die dänische Regierung konzentriert ihre sozialpolitischen Bemühungen seit 2001 auf die am weitesten im Abseits stehenden Menschen. Ziel war es, diesen Zielgruppen zu besseren Lebensverhältnissen zu verhelfen, wobei die Betroffenen dem eigenen Integrationspfad folgen konnten und nicht zur Eingliederung in die Gemeinschaft zwangsverpflichtet wurden. Mit dem Programm wird die Einbindung der NutzerInnen als Grundlage der Entscheidungsfindung verankert. Im dänischen Sozialdienstleistungsgesetz sind obdachlose Menschen so definiert: "Personen mit besonderen sozialen Problemen, die über keine eigene Wohnung verfügen bzw. denen ein Leben in einer solchen nicht möglich ist, die einen Ort zum Bleiben benötigen und auf Angebote an aktivierender Unterstützung, Pflege und nachhaltiger Betreuung angewiesen sind." Die vorrangigsten

Arbeitsschwerpunkte betreffen die "Wohnhilfe": Es gilt, die Betroffenen aus Aufnahmestellen in dauerhafte Unterkünfte zu bringen, u. a. Unterkünfte für Menschen mit psychischen Störungen.

Ein weiteres Peer Review-Seminar befasste sich mit dem "Kommunalen Programm zur Beseitigung von Barackensiedlungen in Avilés"; es fand 2006 in Asturien statt. Dieses Thema deckt sich in vielerlei Hinsicht mit der Problematik der unzureichenden Wohnverhältnisse. Einige Erkenntnisse aus der Analyse der spanischen Erfahrung lassen sich für den Kampf gegen unangemessene Wohnungen anpassen und einsetzen. Die Schlussfolgerungen lauteten u. a.: Es sind starke politische und soziale Antriebskräfte, ein langfristiges Engagement und ein fortgesetztes Aktionsprogramm erforderlich, ebenso wie eine sorgfältige Auswahl und Vorbereitung von Fallstudien – erst dann folgt die Ergreifung von Maßnahmen. Es ist ferner sinnvoll, den Abbau von Marginalsiedlungen mit der Förderung des sozialen Wohnungswesens zu koppeln und eine Abstimmung mit bzw. Synergien aus eingliederungspolitischen Instrumenten der EU anzustreben. Eine letzte Schlussfolgerung lautet, dass die Frage des Wohnraums die Basis für die Eingliederung der Roma und der verarmten Teile der Stadtbevölkerung darstellt (die Peer Review in Spanien beschäftigte sich hauptsächlich mit den Roma-Gemeinden). Diese Schlussfolgerungen müssen bei der Eindämmung von Substandard-Wohnungen berücksichtigt werden und in die Praxis anderer Länder einfließen.

Die aktive Politik der Europäischen Union auf dem Gebiet des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung wird im Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007² des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission eindeutig zum Ausdruck gebracht. Die Verbesserung des Zugangs zu Wohnungen und der Kampf gegen Obdachlosigkeit gehören zu den zentralen Aufgaben, die dort aufgegriffen werden, basierend auf der politischen Überzeugung, dass "angemessener Wohnraum für die soziale und Arbeitsmarktintegration ein besonders wichtiger Faktor ist".³ Laut dem Gemeinsamen Bericht "erachten nahezu alle Mitgliedstaaten das Wohnungswesen als Kernpriorität, die weitere Anstrengungen erfordert. Eine Reihe unter ihnen (BE, CZ, DK, FI, FR, HU, IE, PL, SE, UK) richten ihre Bemühungen auf alle Dimensionen: Verbesserung des Zugangs zu leistbarem Wohnraum, Hilfe für stark benachteiligte Menschen und ihre Familien für die Inanspruchnahme einer bedarfsgerechten Wohnung, Eindämmung der minderwertigen Wohnraumqualität unter GeringverdienerInnen und Abbau der Obdachlosigkeit. Andere (AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, LU, LV, MT, NL, SK, SI, PT) stellen Aktionen vor, bei denen spezifische Gruppen oder Probleme im Mittelpunkt stehen, z. B. die Verbesserung des Zugangs zu Wohnungen für schwache Gruppen, die Umsiedlung von Menschen aus Elendsvierteln oder Marginalsiedlungen, Wohnraumsanierung und Prävention von Zwangsräumungen.

Die meisten Mitgliedstaaten sind bestrebt, den Mangel an leistbaren adäquaten Wohnungen zu beheben, insbesondere in hochpreisigen urbanen Gegenden (BE, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, HU, IE, LU, LV, PL, PT, SE, SK, SI, UK). Zielgerichtete Maßnahmen für Gruppen mit niedrigem Einkommen sind u. a.: neue Sozialwohnungen, Mietkostenzuschüsse, Steuererleichterungen, günstige Wohnkredite, Zweckbindung von Bauland oder Verpflichtung für lokale Gebietskörperschaften zur Errichtung neuer Sozialwohnungen sowie staatliche Mittel zur Wohnraumentwicklung. In mehreren Berichten (BG, DK, FI, HU, MT, SE, SK) wird auf die Notwendigkeit eingegangen, die Versorgung mit angemessenen und erschwinglichen unabhängigen Wohnungen für Menschen mit Behinderung, gesundheitlichen Problemen oder sozialen Integrationsschwierigkeiten bzw. mit speziellem Betreuungsbedarf auszubauen. Die würde dazu beitragen, den Druck auf geförderte und von Sozialdiensten verwaltete Wohnungen einzudämmen. Der Umbau oder Abriss von Wohnungen, die Mindeststandards nicht mehr

² http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/joint_report_en.pdf.

³ Die Zitate in den folgenden Absätzen stammen aus dem Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007, S. 56-57 [Anm. d. Ü.: Engl., eigene Übersetzung].

erfüllen, ist eine weitere von manchen Mitgliedstaaten aufgegriffene Priorität (BE, DK, FR, HU, MT, SL, PL, PT und UK).

Um den Zustrom unterprivilegierter Menschen in die am stärksten benachteiligten Wohnsiedlungen (und damit den Abzug der Personen mit den meisten Ressourcen) zu bremsen und Tendenzen der städtischen Segregation entgegenzuwirken, planen einige Mitgliedstaaten (DK, FI, FR) eine Reihe von Maßnahmen, u. a.: Verpflichtung für Kommunen mit Unterversorgung zur Errichtung neuer Sozialwohnungen; MieterInnenselektion; Veräußerung von Sozialwohnungen ohne den Versuch, sie zuerst neu zu vermieten; Umzugsunterstützung für benachteiligte BewohnerInnen belasteter Gebiete; mehr Mitspracherecht für lokale Gebietskörperschaften bei der Zuteilung von Bauland für soziale Zwecke; spezifische Integrationsinitiativen in benachteiligten Wohnbezirken (z. B. Sondermaßnahmen zur Verbrechensprävention, Hausarbeitshilfe, ehrenamtliche Arbeit und Betriebsgründungen).

Obdachlosigkeit ist ein Extrembeispiel sozialer Ausgrenzung und im Allgemeinen ein Hinweis auf Unzulänglichkeiten in einer Reihe von Politikfeldern (z. B. Gesundheit, Wohlfahrt, Wohnungswesen, Beschäftigung und Justiz). Laut dem Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 konzentrieren sich Mitgliedstaaten zunehmend nicht nur mehr auf Obdachlosigkeit, sondern wählen eine strukturorientierte Herangehensweise an die Eindämmung von Ausgrenzung im Wohnungsbereich. Das wachsende Problem der Familien mit Kindern ohne permanente Wohnung findet zunehmende Aufmerksamkeit (z. B. SE). Einige Mitgliedstaaten trachten danach, dass Menschen nach dem Verlassen von Institutionen eine Wohnung finden (CZ, ES, FI, NL). Neben Anstrengungen zur Verbesserung einstweiliger Unterkünfte setzen sich mehrere Mitgliedstaaten (BE, DK, IE, HU, NL, SE, FI, FR) dafür ein, alternative Wohnformen für Obdachlose mit Mehrfachproblemen bereitzustellen und den Wohnungsmarkt für die von diesem Markt Ausgeschlossenen zu öffnen. Einige Mitgliedstaaten (AT, FR, HU, SE, LV, NL, IT) setzen bei der Vorbeugung von Zwangsräumungen an, häufig im Zusammenhang mit Familien mit Kindern oder älteren Menschen, wobei eine Verknüpfung mit Instrumenten zur Behandlung der Verschuldungsproblematik stattfindet.

Mehrere Länder haben in den letzten Jahren mit Erfolg umfassende Strategien in die Tat umgesetzt.[...] Einige Programme beinhalten die Zielsetzung, Zwangsräumungen zu verhindern, um Obdachlosigkeit dauerhaft zu verringern bzw. zu verhindern, wobei ein besonderes Augenmerk auf AlleinerzieherInnen gelenkt wird." [...]. Die Initiative "zielt darauf ab, eine echte Zusammenarbeit zwischen allen AkteurInnen (VermieterInnen, Gemeinschaften, AnbieterInnen von Sozialdienstleistungen und Gerichten) zu gewährleisten, die dazu beitragen kann, die vielschichtigen Faktoren, die auf ein Räumungsrisiko hinführen, auszuräumen. Spezielle Zielvorgaben lauten beispielsweise, Zwangsräumungen zu verhindern und einen integrierten Zugang zu Wohlfahrtsstrukturen (verbesserte Zugänglichkeit von Sozialdienstleistungen) sowie leistbare Wohnungen für die am stärksten Benachteiligten anzubieten. Im Großraum Wien, wo diese Projekte seit langem verwirklicht sind, kann auf positive, nachhaltige Ergebnisse verwiesen werden.

Die Mitgliedstaaten – jene, die sich ein entsprechendes Politikziel gesetzt haben – gehen unterschiedlich vor, um dem Verfall von Wohnungen entgegenzuwirken; es wäre jedoch empfehlenswert, in allen Ländern Maßnahmen zu ergreifen und gute Erfahrungen und Verfahrensweisen auf diesem Gebiet auszutauschen. In Übereinstimmung mit den Verfassungen der meisten europäischen Staaten und der Menschenrechtserklärung (1948) ist *eine ansprechende Wohnung ein grundlegender Anspruch der Menschen*⁴. Doch erfährt diese politische Übereinkunft eine

⁴ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Artikel 13, 17, 25; *Charte Européenne pour le Droit a Habiter et la Lutte Contre l'Exclusion*, Artikel 1: "Nous défendons le droit de tous au logement. C'est un droit fondamental de l'homme. Ce n'est pas seulement le droit à un toit. C'est un droit à la dignité et à la citoyenneté."

unterschiedliche Auslegung. Verschiedene Quellen⁵ verweisen darauf, dass Bestimmungen im Bereich der Substandard-Unterkünfte in vielen Ländern nicht weit entwickelt sind und eigene Politikansätze und ein besonderes Augenmerk erfordern. Frankreich gilt als ein Land, das bewährte Politikmaßnahmen und Aktionen setzt, um eine Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung – insbesondere benachteiligter Menschen – herbeizuführen, und das Instrumente zur Bekämpfung von städtischer bzw. Wohnsegregation erarbeitet. Dieses Bestreben zählt zu den Schlüsselthemen der europäischen Politik gegen Ausgrenzung im Wohnungs- und im sozialen Bereich. Eines der wichtigsten Ziele der vorliegenden Peer Review zur Problematik des Substandard-Wohnraums besteht darin, das Wissen über Politikansätze und über die Resultate von Maßnahmen zum Abbau inadäquater Wohnungen in den Mitgliedstaaten zu vertiefen. Ferner geht es darum, Beiträge zu einer Präventionspolitik zu liefern und neue europäische Perspektiven für die Zukunft der sozialen Eingliederung aufzuzeigen.

Einige quantitative Angaben zum Wohnungsmangel in Europa lassen sich aus den Statistiken zu den Wohnungen in Privateigentum ablesen. Auf die Privaten entfällt ein überwiegender Teil der Substandard-Unterkünfte. In den meisten europäischen Ländern machen Wohnungen in Privateigentum den Hauptanteil aus. In Ungarn, Portugal, Bulgarien, Griechenland, Serbien, Italien, Spanien und Irland beispielsweise liegt der Anteil des Wohnraums in Privatbesitz bei 80-90 %, überwiegend bewohnt von den EigentümerInnen selbst. Diese Situation ist in der Mehrzahl der mittel- und osteuropäischen Länder ähnlich; damit einher gehen allerdings gravierende Probleme im Hinblick auf Bauqualität und ständigen Instandhaltungsbedarf. Die Bevölkerung Frankreichs zählt 57 % Haus- oder WohnungsbesitzerInnen, und ein beträchtlicher Teil unter ihnen – insbesondere in ländlichen Gegenden – ist arm oder nicht in der Lage, das zumeist als Substandard zu bezeichnende Eigenheim zu erhalten. Diese Situation trifft u. a. auch auf Slowenien, Bulgarien, Portugal, Ungarn oder Spanien zu.

Tabelle 1 Umfang eigengenutzten Wohneigentums⁶ in ausgewählten europäischen Ländern

Land	Eigengenutztes Wohneigentum in %	Jahr	Land	Eigengenutztes Wohneigentum in %	Jahr
Albanien	99**	2003	Belgien	74/70***	1998/ 2001
Serbien	97,2**	2001	Malta	74***	2007
Bulgarien	97**	2005	Estland	72*	2001
Ungarn	92,4**	1998	Luxemburg	70***	2001
Lettland	87***	2007	Italien	66	1998
Slowenien	82*	2002	Finnland	61	1997
Spanien	81		Schweden	60	
Irland	80		Frankreich	57***	2006
Griechenland	78		Niederlande	53	2001
Polen	76		Dänemark	51	2001
Norwegen	76		Tschechische Republik	47	2001
Portugal	75*	2001	Deutschland	41	1998

Quelle: *Housing in South Eastern Europe* (2004), Council of Europe, Development Bank, The World Bank, Paris.

* Abweichende Quellen; ** Zahlen beziehen sich auf Privateigentum.

*** Die Zahlen stammen aus den Stellungnahmen der teilnehmenden Länder am Peer Review-Seminar vom 27./28. Sept. 2007 in Paris.

⁵ Edgar W. / Meert H, 2006, *Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe*, FEANTSA, Brüssel. FEANTSA, 2004, *Prevention and Homelessness in Europe*, FEANTSA, Brüssel; Tossi A., 2004, *Unfit Housing*, FEANTSA, Brüssel; Busch-Geertsema, Volker (2001) *Access to Housing for Disadvantaged and Vulnerable Groups in Germany*, National Report 2000/2001 for the European Observatory on Homelessness, Bremen/Brüssel (FEANTSA).

⁶ Leider liegen den Angaben zum "eigengenutzten Wohneigentum" unterschiedliche Auffassungen in den verschiedenen Ländern zugrunde. Teilweise wird "eigengenutztes Wohneigentum" mit "Eigentum" (Gesamtanteil des Eigentums Privater) gleichgesetzt.

Wie aus dem Bericht zur "Materiellen Entbehrung in der EU"⁷ hervorgeht, weist die jüngste periodische Volkszählung (2001) für die EU-25 Unterschiede bezüglich des Eigentums an den verschiedenen Arten von Wohnraum aus: In Lettland, der Tschechischen Republik, Ungarn, Litauen und Österreich besteht ein hoher Anteil an Einfamilienhäusern, während der Eigentumsanteil bei den anderen Immobilienkategorien (v. a. Wohnungen) niedrig ist. In den Niederlanden, Frankreich, Deutschland und Irland wiederum liegt der Eigentumsanteil bei den anderen Immobilienformen über 75 %. Die Gründe für solche Unterschiede lassen sich nur schwer festmachen, da die Haushaltsverteilung u. U. mit dem Ausmaß der Urbanisierung, der Qualität des Wohnraums und der Versorgung mit neuen/renovierten Wohnflächen zusammenhängt⁸. Erwartungsgemäß lebte 2004 ein großer Bevölkerungsanteil (75 %) in Haushalten, die ihre Unterkunft selbst besaßen; die entsprechende Anzahl von Menschen mit Armutsrisiko lag bei 63 %. In einigen südeuropäischen (Griechenland, Spanien, Zypern und Portugal) und osteuropäischen Mitgliedstaaten (Estland, Lettland und Ungarn) zeigte sich, dass die Einkommenshöhe einen stärkeren Einfluss darauf hat, ob Haushalte im Eigenheim leben (keine Daten verfügbar für die Tschechische Republik und die Slowakei). Der Anteil der Menschen, die im Zusammenhang mit ihren Wohnverhältnissen zumindest mit einem Problem zu kämpfen hatten (Feuchtigkeit, mangelnde Helligkeit, unzureichende Ausstattung), schwankt je nach Land (Erhebungsjahr 2003). Die ökonomische Anspannung erwies sich für einen hohen Anteil von Haushalten in vielen südlichen Mitgliedstaaten als besonders stark; es wäre erhellend, diesen Indikator dem herkömmlichen, auf monetären Kriterien basierenden Indikator für das Armutsrisiko gegenüberzustellen.

Der Bericht zur materiellen Entbehrung in Europa (2005) verweist darauf, dass auf die EU-Ebene am häufigsten verwendeten gemeinsamen Indikatoren für Armut und soziale Ausgrenzung ausschließlich auf einem relativen monetären Ansatz beruhen. Die Daten müssen durch die gebündelte Wirkung von "absoluten" Messgrößen zur materiellen Deprivation ergänzt werden, die verschiedene Dimensionen berücksichtigen. Die Gegenüberstellung von relativer monetärer Armut, materieller Entbehrung und der Risikofaktoren für Verarmung ist für die Ausarbeitung einer geeigneten Politik wertvoll und von großer Bedeutung. Die Zahlen machen deutlich, dass die Informationen, die aus den Indikatoren zur relativen monetären Armut hervorgehen, ergänzt werden müssen. Nur so ergibt sich ein vollständiges Bild von den Lebensverhältnissen der Menschen in den verschiedenen nationalen Kontexten. Materielle Deprivation lässt sich definieren als Mangel an einer Reihe von Gütern, anhand derer sich die materiellen Lebensbedingungen beschreiben lassen, wie z. B. der Besitz von Gebrauchsgütern und die Fähigkeit, sich die Erfüllung grundlegender Bedürfnisse leisten zu können.

⁷ *Statistik kurz gefasst: Bevölkerung und soziale Bedingungen*, Nr. 21/2005: Lebensbedingungen und Sozialleistungen (Eurostat), © Europäische Gemeinschaften, 2005, Verfasserin: Anne-Catherine Guio.

⁸ Eurostat: "Living conditions and well being", 2001.

Tabelle 2 Anteil der in den jeweiligen Dimensionen von Entbehrung im Wohnbereich betroffenen Bevölkerung und Armutsrisiken

Prozentanteil der in Deprivation lebenden Menschen	BE	DK	FR	LU	LV	MT	RO
Ausreichende Heizung	6	10	3	1	25	21	51
Verrottete Fenster-/Türrahmen oder Böden	-	-	-	-	32	21	30
Feuchtigkeit, Eindringen von Nässe	-	-	-	-	29	31	29
Keine Toilette mit Wasserspülung in der Wohnung	-	-	-	-	20	1	39
Undichtes Dach, verrottete Fensterrahmen, feuchte Wände	14	8	20	19	-	-	-
Mangelnde Helligkeit	11	4	9	8	-	-	-
Bad oder Dusche	2	1	1	0	-	-	-
Armutsgefährdungsquote	15	12	15	10	16	15	18

Quelle: *Materielle Entbehrung in der EU*, Statistik kurz gefasst: Bevölkerung und soziale Bedingungen: 21/2005, S. 10. BE, DK, LU: EU-SILC 2003; FR: ECHP 2001; LV, MT, RO: European Quality of Life Survey 2003.

Tabelle 3 Anteil der von Entbehrung im Wohnungsbereich betroffenen Bevölkerung (nach Anzahl von Indikatoren)

Dimensionen	BE	DK	FR	LU
Von 1 Indikator für Wohnverhältnisse betroffen	19	10	21	20
Von 2 Indikatoren für Wohnverhältnisse betroffen	4	2	5	3
Von 3 Indikatoren für Wohnverhältnisse betroffen	0	0	0	0
Von allen Indikatoren für Wohnverhältnisse betroffen	0	0	0	0
Keine Entbehrung	77	88	74	76

Quelle: *Materielle Entbehrung in der EU*, Statistik kurz gefasst: Bevölkerung und soziale Bedingungen: 21/2005, S. 4. BE, DK, LU: EU-SILC 2003; FR: ECHP 2001

2. Diskussionspunkt: Strategien zur Beseitigung von Substandard-Wohnraum

Mit den Peer Reviews soll ein Beitrag zu den drei Hauptzielen des Vorgangs der sozialen Eingliederung geleistet werden: Gegenseitiges Lernen, Wirkungssteigerung von Politikmaßnahmen und Strategien und Förderung der Übertragung von Kernelementen von Politikmaßnahmen zum Kampf gegen soziale Ausgrenzung. Ausgrenzung im Wohnungsbereich (inadäquate Wohnverhältnisse) ist eine Form von sozialer Ausgrenzung.

In Frankreich nimmt die Bekämpfung von unangemessenem Wohnraum am 13. April 1850 ihren Anfang, als erstmals ein Gesetz zum "*logement insalubre*" verabschiedet wurde. Die Revolution von 1848 stand im Zeichen der Armut unter ArbeiterInnen, der städtischen Armut und der Elendsviertel. 1902 wurde ein zweites Gesetz angenommen und ein Rechtsinstrument geschaffen, mit dem ein Vorgehen gegen die damals allmächtigen ImmobilienbesitzerInnen ermöglicht wurde. Nach der großen Räumungs- und Abbruchwelle in der Nachkriegszeit mündete eine Neubewertung der Politik im Jahr 1970 in ein massives Sanierungsprogramm. Neue legislative Entscheidungen zur Eindämmung von inadäquatem Wohnraum wurden getroffen. Trotz dieser weit zurückreichenden Bemühungen gibt es in Frankreich bis heute einen Kernbestand an unangemessenen Wohnungen.

Entscheidung und Engagement auf politischer Ebene

Der Ausgangspunkt für die heutigen Anstrengungen zur Eindämmung von Substandard-Wohnraum liegt im Winter 1997/98, als in Paris bei Brandkatastrophen in schwer baufälligen Gebäuden mehrere BewohnerInnen zu Tode kamen. Es wurde ein Mangel an gesetzlichen Bestimmungen für staatliche Interventionen festgestellt. Folglich wurde 2002 ein neues Instrument mit Schwerpunkten auf Solidarität und Stadterneuerung ("SRU") verabschiedet, mit dem im Wesentlichen die vorhandenen Texte zur Angemessenheit und Sicherheit von Wohnraum aktualisiert wurden. Die Regierung beschloss einen Aktionsplan zur schrittweisen Beseitigung von "unangemessenen Wohnungen", der im Nationalen Aktionsplan zur Förderung der sozialen Eingliederung (Beschluss des Nizza-Gipfels im Dezember 2000) verankert wurde. Nach einer Versuchsperiode wurde der vorrangige Charakter des Aktionsplans von den Behörden bestätigt. Der Plan wurde in verschiedene interministerielle Arbeitsprogramme eingebunden, die auf mehrere Jahre angesetzt wurden, u. a. 1. Nationaler Aktionsplan für soziale Eingliederung; 2. Nationaler Aktionsplan für Umwelt und Gesundheit; 3. Nationaler Plan für Kohäsion; 4. Kampf gegen soziale Ausgrenzung. Diese vielschichtige politische Entscheidung, die in den operativen nationalen Programmen und Plänen zum Ausdruck kommt, beruht auf eigenen legislativen, administrativen und finanziellen Werkzeugen, die auf lokaler Ebene ihren Niederschlag finden.

Definition

Eine genaue Abgrenzung⁹ des Begriffs "unwürdige Unterkunft" ("*logement indigne*") ist für die Ausrichtung der rechtlichen, administrativen und finanziellen Instrumente sowie für deren Umsetzung in der Praxis von größter Wichtigkeit. Im französischen Kontext ist das "*logement indigne*" kein legislatives, sondern ein politisches Konzept, das in den Gesetzestexten, die der staatlichen Intervention zugrunde liegen, so nicht vorkommt. In den Gesetzestexten werden vielmehr die Begriffe "inadäquat" oder "gefährlich" verwendet. Parallel dazu erweist sich der Begriff der "unangemessenen Unterkunft" als ungenau, da es nicht um die (Un-)Bewohnbarkeit der Wohnung geht, sondern um die Wohnverhältnisse im Zusammenhang mit dem inadäquaten oder gefährlichen (oder prekären) Zustand von Wohnungen, woraus sich Folgen nicht nur für die Lebenssituation der BewohnerInnen, sondern auch für ihre Würde, also ihre Selbstachtung ergeben. Die betreffenden Wohnungen stellen in erster Linie eine Gefährdung für die Sicherheit (Stürze, Stromschläge, Brände) und Gesundheit (Kohlenmonoxidvergiftungen durch defekte Heizungen, Bleivergiftungen durch beschädigte bleihaltige Wandanstriche, Allergien und Atemwegserkrankungen aufgrund von Feuchtigkeit und Kälte) der BewohnerInnen dar. Im weiteren Sinne sind mit unangemessenen Wohnungen¹⁰ jedoch Unterkünfte in Gebäuden gemeint, die eigentlich nicht für die Bewohnbarkeit geeignet sind (Keller, Hütten, Garagen, instabile Konstruktionen) oder psychosoziale Folgeerscheinungen nach sich ziehen (v. a. Beeinträchtigungen der Entwicklung der Psychomotorik und der schulischen Leistungen von Kindern, aber auch Folgen für Erwachsene – vornehmlich Frauen). Generell sind auch Unterkünfte mit beschwerlichen Verhältnissen, v. a. für Ältere und Menschen mit Behinderung zu verstehen.

Die psychosozialen Folgen im Zusammenhang mit den Wohnverhältnissen sind schwieriger auszumachen, da sie überwiegend vom sozialen Hintergrund, der Herkunft und Wohngeschichte der Individuen sowie ihrem kulturellen Umfeld und den allgemeinen Wohnstandards in ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Umgebung und von ähnlichen Faktoren abhängen.

⁹ Die Auslegung in diesem Kapitel folgt dem Gebrauch im französischen Nationalen Aktionsplan zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften (entsprechend den Unterlagen des PNLHI).

¹⁰ Vgl. Studie im Rahmen des internationalen Kolloquiums zu "Inadäquater Wohnraum und Gesundheit", Abschnitt "Referenzen" (Mai 2005).

Legistische Instrumente

Angesichts legislativer Instrumente, die in Frankreich seit vielen Jahrzehnten in Kraft sind, kann kaum behauptet werden, dass die politische Entscheidung zum Schutz und zur Unterstützung armer Familien, die im Wohnungsbereich Benachteiligungen ausgesetzt sind, 2001 gefallen ist. Die Vielseitigkeit dieses rechtspolitischen Ansatzes erlaubt, einzelne Rechtsfälle zu vereinen, die in der Praxis in großer Zahl auftreten. Hier eine Übersicht über die wichtigsten rechtlichen Grundlagen für die Beseitigung von Substandard-Unterkünften:

- 1970: *La "Loi Vivien"*; Novelle 2006 – zur Enteignung von Wohnungen.
- 31. Mai 1990: *La "Loi Besson"* – Recht auf Wohnung; Unterstützungsprogramme für benachteiligte Menschen (PDALPD), Schaffung des Wohnsolidaritätsfonds (FSL).
- 29. Juli 1998: *La "Loi de lutte contre les exclusions"* – Bestimmungen zum sozialen Wohnwesen (Verstärkung des Rechts auf Wohnraum für Mittellose; Bereitstellung dauerhafter Wohnungen für Obdachlose).
- 13. Dezember 2000: *La "Loi SRU"* – zur Solidarität und Stadterneuerung, mit dem Ziel einer tiefgreifenden Modernisierung der Rechtsgrundlagen bezüglich gefahrenreicher Häuser; Regelung der Verhältnisse zwischen VermieterInnen und MieterInnen sanierungsbedürftiger Unterkünfte; Verpflichtung für Städte zur Bereitstellung von 20 % sozialen Mietwohnungen.
- 18. Januar 2005: *La "Loi de programmation pour la cohésion sociale"* – über die Errichtung von sozialen Mietwohnungen und Notunterkünften.
- 15. Dezember 2005: *Vorschriften für die Änderung und Anpassung von Verfahren* bezüglich baufälliger, gefährlicher Gebäude, ergänzt durch Bestimmungen zum Wohnungsbau.
- 13. Juli 2006: *La "Loi ENL"* – landesweite Berücksichtigung der Wohnungsfragen, Untermauerung der Unterstützungsprogramme für benachteiligte Menschen (PDALPD); Berücksichtigung der Substandard-Wohnungen in Plänen und lokalen Wohnbauprogrammen; Errichtung von Beobachtungsstellen für Substandard-Wohnungen auf Kreisebene.
- 5. März 2007: *La loi instituant un droit au logement opposable* – Schaffung eines einklagbaren Rechts auf ansprechenden Wohnraum.

3. Frankreich – Nationaler Aktionsplan zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften

Die Schlüsselkomponenten des französischen Aktionsplans zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften lassen sich anhand seiner eindeutigen Zielsetzungen zusammenfassen: Erstens, die langfristige Beseitigung von Substandard-Wohnungen, kombiniert mit der qualitativen Verbesserung des urbanen und des Wohnumfelds. Zweitens, die Vorbeugung des Verfalls der Bausubstanzen, um das Auftreten inakzeptabler Verschlechterungen der Wohnverhältnisse zu verhindern. Dieser Plan ist auf zwei spezielle Zielgruppen ausgerichtet: private Wohnungs- und HauseigentümerInnen (VermieterInnen und EigenheimbewohnerInnen) sowie MieterInnen/BewohnerInnen im privaten

Mietwohnsektor. Die Verwirklichung der Ziele wird mit sehr spezifischen Methoden und Indikatoren gemessen, wobei neben der physischen, materiellen Qualität des Wohnraums auch die Aspekte Gesundheit, Sicherheit, humane Qualität und Lebensverhältnisse für die BewohnerInnen berücksichtigt werden.

Die Einrichtung des Nationalen Aktionsplans zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften in Frankreich zeichnet sich durch spezielle institutionelle, rechtliche und finanzielle Arrangements aus. Zunächst ist ein Koordinationszentrum zu nennen, der "Pôle National de la lutte contre l'habitat indigne" (PNLHI, nationaler Pol zur Eindämmung von unwürdigem Wohnraum). Diese 2001 geschaffene Instanz kümmert sich um die Organisation und Koordination der Aktivitäten aller Institutionen, die mit der Problematik der Substandard-Unterkünfte befasst sind. Zudem unterbreitet sie einigen Behörden Vorschläge für politische Entscheidungen. Der zweite Strang betrifft den Aufbau eines senkrecht und waagrecht verlaufenden institutionellen Netzwerks, das den Staat, die Regionen und *Départements*, verschiedene lokale Gebietskörperschaften sowie auch NRO umspannt. Spezielle ExpertInneneinheiten und Fachgruppen von Unternehmen leisten unterstützende Arbeit. Die dritte Komponente ist eine solide Basis von Rechtsdokumenten, die den Institutionen einen Rahmen für ein zusammenhängendes Vorgehen gegen VermieterInnen von Substandard-Unterkünften bereitstellt und die Ergreifung von Schmutzmaßnahmen für MieterInnen und Opfer diverser Facetten von Substandard-Wohnungen ermöglicht. Viertens: Schlüsselemente für die Umsetzung des Plans sind einerseits die vom Staat, den lokalen Gebietskörperschaften und verschiedenen Verbänden bereitgestellte Finanzierung und andererseits Sondersanierungsprogramme. Fünftens: Ausarbeitung spezieller Verfahren zur Identifizierung, Beurteilung und Vorschriftensetzung zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften, ergänzt durch Instrumente zur Kontrolle, Beratung und Information für VermieterInnen und MieterInnen.

Das herausragendste Merkmal dieses französischen Aktionsplans zur Beseitigung von unangemessenem Wohnraum liegt darin, dass er als ganzheitliches System mit allen notwendigen Komponenten fungiert, deren operative Eignung laufend gepflegt wird. Substandard-Wohnraum ist ein mehrdimensionales Phänomen, das folglich in allen wichtigen Politikfeldern Berücksichtigung finden muss.

Der Nationale Aktionsplan Frankreichs zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften zeigt positive Ergebnisse – Zehntausende von unangemessenen Wohnungen wurden instand gesetzt. Die Grundsätze des Plans lauten: Der vorhandene Wohnbestand soll durch Sanierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen so weit möglich erhalten bleiben; die BewohnerInnen renovierter Wohnungen sollen diese, soweit möglich, behalten, damit dem Problem der sozialen Segregation in urbanen Umgebungen nicht Vorschub geleistet wird; die BewohnerInnen von Substandard-Unterkünften – ob MieterInnen oder EigentümerInnen – sollen geschützt werden; EigentümerInnen, die Substandard-Wohnungen vermieten und aus dem urbanen Elend Kapital schlagen, sollen schonungslos zur Verantwortung gezogen werden.

Rechtliche Arrangements

Die legistische Schiene des Nationalen Aktionsplans Frankreichs umfasst mehrere Teile. Es gibt eine Reihe von Rechtsakten, die das Verhältnis zwischen VermieterInnen und MieterInnen regeln (beiderseitige Rechte und Pflichten). Ferner enthalten sie Bestimmungen zum physischen Zustand von Wohnraum und für eine Diagnose und Bewertung seiner Eigenschaften im Hinblick auf die Erfüllung von Mindeststandards. Geregelt ist ferner die Interaktion zwischen EigentümerInnen und den Behörden auf verschiedenen Ebenen, was die Eigenschaften des Wohnumfeldes sowie die Berechtigung einzelner Institutionen zur Erwirkung von Verbesserungen betrifft. Weitere Bestimmungen gelten für die

Unterstützung Schwacher und Benachteiligter, die Kontrolle der Umsetzung von Anordnungen und Bescheiden sowie allfällige Strafen (bis hin zur Enteignung).

Ein bemerkenswertes Gesetz ist jenes, das den Entzug von Wohneigentum vorsieht. In der Praxis hat sich dieses Instrument in Frankreich als nützlich erwiesen. Es konnte eine rigorosere Einhaltung behördlicher Auflagen bewirken und kann als präventiver Schutzmechanismus gegen verantwortungslose WohnungseigentümerInnen gesehen werden, die ihre Immobilien verkommen lassen. Ein Gesetz und Aktionsmechanismus dieser Art ist u. U. in Fällen besonders nützlich, wo in Mehrparteienobjekten einE einzelneR EigentümerIn Probleme bereitet und die Sicherheit anderer BewohnerInnen in Mitleidenschaft zieht.

Institutionelle Arrangements

Der französische Staat, vertreten durch das Ministerium für Wohnungswesen und Stadtplanung, trifft Entscheidungen betreffend die Wohnverhältnisse der BürgerInnen und ist für die Umsetzung dieser Entscheidungen verantwortlich. Die lokalen Gebietskörperschaften des Landes fungieren als ausführende Organe und sind in Belangen des Wohnungswesens das Bindeglied zum Staat.

Der "*Pôle national de lutte contre l'habitat indigne*" (PNLHI – "Nationales interministerielles Zentrum für die Bekämpfung von Substandard-Wohnungen") organisiert und koordiniert die Arbeit der verschiedenen Instanzen zur Umsetzung dieser ehrgeizigen Pläne und Programme auf nationaler Ebene. Es handelt sich nicht um ein Verwaltungsorgan. Das PNLHI vereint VertreterInnen der mit Fragen des Wohnungswesens, der Gesundheit, der Sozialpolitik, der Migration und der Einwanderung befassten Ministerien, VertreterInnen des Innenministeriums sowie Mitglieder großer Ämter (u. a. Amt für Wohnungswesen, Amt für Stadtplanung und -erneuerung, Amt für Wohnbaudaten). Mit dem PNLHI verbunden sind einige weitere Einrichtungen, die in der Unterstützung von Einzelpersonen und Haushalten in Wohnungsbelangen tätig sind, darunter der Nationale Fonds für Familienförderung und der Genossenschaftliche Zentralfonds für Landwirtinnen und Landwirte. Die Aufgabe des PNLHI liegt in der Umsetzung der laufenden Maßnahmen im Kampf gegen minderwertigen Wohnraum. Dazu gehören neben rechtlichen und technischen Programmen auch die Schulung von Personal und der verschiedenen ausführenden Akteurinnen und Akteure. Das PNLHI arbeitet außerdem mit verschiedenen Institutionen zusammen, um diese in die übergeordneten Aktionen einzuflechten, Informationen zu verbreiten, den Erfahrungsaustausch zu fördern und sonstige Initiativen anzustoßen. Es wurde eine eigene, laufend aktualisierte Website eingerichtet.

Der Staat nimmt in Wohnungsfragen folgende Befugnisse wahr: Hauptprobleme des Wohnungswesens, Status des Eigentums und seiner Verwendung, Enteignung; Umweltschutz; Sozialschutz und Wahrung der Volksgesundheit. Die Ausübung dieser Verpflichtungen und Verantwortungen erfolgt auf gesetzlicher Grundlage und mithilfe spezieller Finanzierungen für einige dieser Aufgabenfelder. Je nach Fall und Sachlage kümmern sich entweder die Gebietskörperschaften (Stadtplanungsvorhaben, lokale Wohnbauprogramme, Sozialmaßnahmen u. dgl.) oder die Dienste des Zentralstaates (Wohnungswesen, öffentliches Gesundheitswesen, Kulturerbe und Denkmalschutz, Naturschutz, Inspektionen und Gutachten usw.) um die lokalen Bedingungen für die Gesetzesumsetzung oder Finanzierung. In Wohnungsangelegenheiten hat der Staat der Möglichkeit, die Finanzierung für den Bau bzw. die Sanierung von Sozialwohnungen sowie für die Instandsetzung von privatem Wohnraum an zuständige Regierungsdienststellen oder an die *Départements* zu übertragen.

Die *Départements* nehmen in Wohnungsfragen folgende Befugnisse wahr: Finanzierung und Organisation der sozialpolitischen Maßnahmen (SozialarbeiterInnen, soziale Einrichtungen, SeniorInnenhilfe usw.). Die *Départements* haben gemeinsam mit dem Staat auf *Département*-Ebene einen Aktionsplan ins Leben gerufen, der auf die Verbesserung der Wohnverhältnisse sozial schwacher Haushalte abzielt; Individuen und Familien mit Schwierigkeiten sollen beim Zugang zu annehmbarem Wohnraum bzw. für den Verbleib in diesem unterstützt werden. In jedem *Département* finanziert ein Wohnsolidaritätsfonds zielgerichtete Aktionen für Haushalte. Seit dem Gesetz von 2004 haben *Départements* die Möglichkeit, beim Staat die Stellung als Beauftragte für Wohnbauförderungen zu beantragen. Dazu müssen sie eine Vereinbarung mit dem Staat und dem Amt für Wohnungswesen (ANAH – *Agence nationale de l'habitat*) eingehen, in dem ein mehrjähriges Programm für den Bau von Sozialwohnungen und die Sanierung von Sozialwohnungen und privaten Wohnungen festgeschrieben ist und die Verantwortungen der einzelnen Parteien aufgeführt sind.

Das ANAH wurde 1971 ins Leben gerufen, um kleine PrivatvermieterInnen bei der Instandhaltung ihrer Wohnobjekte zu unterstützen. Die Zielsetzung des ANAH lag traditionell in Maßnahmen der wirtschaftlichen Umverteilung zur allgemeinen Verbesserung des Wohnraumbestandes mit minderem Komfort. Heute kümmert sich das Amt um die Instandsetzung und Renovierung von ungefähr 150.000 privaten Wohneinheiten pro Jahr.

Die Kommunen und Kommunalverbände nehmen in Wohnungsfragen folgende Befugnisse wahr: Ausarbeitung und Verwaltung von Stadtplanungsvorhaben, Landwidmung, Planungsabläufe, Maßnahmen zur Stadtsanierung und -verschönerung und Umsetzung lokaler wohnungspolitischer Maßnahmen. Außerdem übt die/der BürgermeisterIn die administrative Gewalt zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit auf Bezirksebene aus. Kommunalverbände mit Zuständigkeit in Wohnungsbelangen können beim Staat Wohnbauförderungen beantragen. Dazu müssen sie mit dem Staat auf der Grundlage eines lokalen Wohnbauprogramms eine Vereinbarung eingehen, in der mehrjährige Zielsetzungen für den Bau von Sozialwohnungen sowie die Sanierung von Sozial- und Privatwohnungen festgehalten und die Verpflichtungen der Parteien aufgeführt sind. Gleichzeitig ist eine Nebenvereinbarung mit dem Amt für Wohnungswesen (ANAH) einzugehen, in der die Verwendung der Subventionen zugunsten privater EigentümerInnen geregelt ist.

Verschiedene Formen von Verbänden (innerhalb und außerhalb der Regierung) sind in Frankreich an den Arrangements im Wohnungswesen und insbesondere an den Maßnahmen zum Abbau von Substandard-Unterkünften beteiligt. Die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans ist ohne ihre Arbeit und Unterstützung nicht möglich. Zu nennen sind u. a. das Amt für Wohnungswesen (ANAH), die Stiftung "Abbé-Pierre" und PACTARIM. Die auf den Schutz verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und den Umgang mit sozialen Situationen spezialisierten NRO im Bereich des Wohnungswesens spielen in Frankreich eine große Rolle. Sie liefern Grundlagen für politische Engagements und Entscheidungen. Ihrer Arbeit ist es zu verdanken, dass städtische Ungleichheiten öffentlich diskutiert und Maßnahmen zum Schutz benachteiligter, gefährdeter und obdachloser Menschen ergriffen werden.

In Verbindung mit dem Aktionsplan gibt es eine Fülle von Abläufen und Verantwortungen. In die Abläufe sind unterschiedlichste Ebenen, Dienststellen und Fachleute eingebunden. Die erste, regionale Ebene ist die/der PräfektIn, der/dem die Festlegung der zweckmäßigsten Organisation für den Kampf gegen Substandard-Wohnraum zukommt. In einigen *Départements* werden lokale Außenstellen des PNLHI ("Nationales interministerielles Zentrum für die Bekämpfung von Substandard-Wohnungen") eingerichtet, wenngleich dazu bislang keine formale Verpflichtung besteht. Es gibt für die konkrete Arbeit keine Beschränkungen, was das Eingehen von Partnerschaften betrifft. Insofern können zahlreiche Beteiligte eingebunden werden (Gerichte, Exekutive/Polizei, Finanzinstitutionen,

private/öffentliche Zwischeninstanzen, NRO usw.). Der Aufbau von Partnerschaften auf lokaler Ebene ist der wichtigste Aspekt in der Anwendung der Aktionsprogramme. SozialarbeiterInnen auf *Département*-Ebene und Sozialversicherungen spielen dabei eine wichtige Rolle.

Finanzielle Arrangements

Die Finanzierung des Nationalen Aktionsplans Frankreichs zur Bekämpfung von Substandard-Wohnraum stammt aus verschiedenen Quellen. Der Hauptanteil entfällt auf den Staat (mehrere Ministerien, diverse Ämter wie das ANAH und Fachdienststellen). Das ANAH (Amt für Wohnungswesen) ist zu 100 % vom Staat finanziert. Es nimmt die Beurteilung geplanter Instandsetzungsarbeiten und Sanierungen vor und gewährt unter bestimmten Voraussetzungen Zuschüsse an PrivatvermieterInnen.

Neben den direkten und indirekten Mitteln der öffentlichen Hand sind lokale und private Quellen zu nennen. Der Wohnsolidaritätsfonds spielt in Fragen der Finanzierung eine besonders wichtige Rolle. Wohnungs- und HauseigentümerInnen haben Anspruch auf Betreuung durch staatliche Organe und Dienststellen, wobei es jedoch je nach Objekttyp – Sozialwohnung oder Privateigentum – eigene Institutionen für die Finanzierung gibt. Eine weitere Spezialisierung der Organe betrifft die Art der durchgeführten Renovierung, da es bestimmte zweckgebundene Darlehen gibt. Die separat existierenden Fonds werden in Verbindung mit der Eindämmung von sozialer Ausgrenzung, bei gefährlichen Wohnobjekten, für gefährdete Familien, Obdachlose u. dgl. gebündelt. Die Budgets der einzelnen Einheiten in der übergeordneten Politik zur Bekämpfung von Substandard-Unterkünften werden aufgeteilt und in bestimmte Aktivitäten kanalisiert, die sich zu einer Gesamtoperation zusammenfügen (technische Gutachten zu Bauvorhaben, Kontrollen bei Sanierungsprojekten, Beauftragung von privaten oder öffentlichen SondergutachterInnen, Umzug der MieterInnen bzw. Bereitstellung einstweiliger Unterkünfte, u. ä.). Im französischen System zur Bekämpfung von Substandard-Wohnungen und der entsprechenden Finanzierung ist die Möglichkeit gegeben, zur Ausführung von Vorhaben Gelder aus verschiedenen Quellen zu kumulieren.

Ein spezieller Punkt ist die Finanzierung von Bau- und Logistikaktivitäten bei Projekten zur Sanierung von Substandard-Unterkünften. Liegt – wie in den meisten Fällen – die Schuld für den Verfall des Objekts bei den EigentümerInnen, sind diese verpflichtet, binnen einer präzisen Frist den behördlichen Anordnungen nachzukommen. Wird einem Bescheid nicht, nicht fristgerecht oder nicht sachkonform entsprochen, beauftragt die/der BürgermeisterIn oder PräfektIn ein Unternehmen mit der Durchführung der Arbeiten – auf Rechnung der EigentümerInnen. Als Folge dieser Zwangsdurchsetzung droht den EigentümerInnen die Enteignung, sollte die auf diese Weise zustande gekommene Schuld nicht vollständig beglichen werden. Für diese Zwangsdurchsetzung kommen lokale temporäre Fonds zum Tragen. Es liegt also in jedem Fall im Interesse der EigentümerInnen, Sanierungsbescheiden fristgerecht Folge zu leisten. Nach Einführung dieser strengen Vorschriften und Maßnahmen wurde ein drastischer Rückgang von Versäumnisfällen verzeichnet.

Praktischer Ablauf: Ortung, Beurteilung und Klassifizierung von Sanierungsfällen

Inadäquate Wohnverhältnisse sind in heruntergekommenen Bezirken, prekären und abgewerteten Zonen sowie in ländlichen Gebieten keine Seltenheit, kommen allerdings auch in Wohnkomplexen jüngerer Datums vor. Diese Problematik war jahrelang in ganzen Stadtbezirken und urbanen Zonen sichtbar. Infolge der Sanierungsbemühungen im Privatwohnsektor während der letzten 30 Jahre ist unangemessener Wohnraum heute sowohl in Städten als auch in ländlichen Regionen diffuser verteilt.

Dennoch existieren immer noch Schwerpunktzonen mit inadäquaten Wohnflächen, und in Siedlungsgebieten armer, benachteiligter Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund greift die Prekarisierung der Wohnverhältnisse weiterhin um sich. Diese Phänomene gehen indes in der allgemeinen Verbesserung der Wohnverhältnisse unter. Knapp 57 % der französischen Haushalte sind Haus-/Wohnungseigentümer: 36 % eigengenutzte Immobilien und 21 % Mietobjekte. Die Tendenz geht in Richtung eines wachsenden Anteils an EigenheimbewohnerInnen. Dieser Wohnbestand erfordert einen laufenden Erhaltungs- und Renovierungsaufwand. 2005 wurden geschätzte 1,7 Mio. Wohneinheiten aus diesem Bestand als potentiell ungeeignet eingestuft, zwischen 400.000 und 600.000 könnten als tatsächlich inadäquat angesehen werden.

Das behördliche Einschreiten gegen diese minderwertigen, heute als menschenunwürdig betrachteten Wohnverhältnisse – sei es durch Sanierungs- oder Abrissmaßnahmen – erfolgt über die Vollstreckungsgewalt der "Verwaltungspolizei", die im Auftrag der/des Bürgermeisterin/Bürgermeisters und Präfektin/Präfekten gegen EigentümerInnen bzw. VermieterInnen aktiv wird. Darüber hinaus gilt, dass diese Zwangsmaßnahmen für EigenheimbewohnerInnen und VermieterInnen nicht gleich angewendet werden: Während die körperliche Sicherheit aller ein generelles Ziel der Rechtsinstrumente darstellt, sind Zwangsmaßnahmen gegen EigenheimbewohnerInnen im Zusammenhang mit der Unangemessenheit von Wohnraum selten¹¹.

Die Ortung und Beurteilung unangemessener Wohnungen ist die erste Etappe in der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur Eindämmung von Substandard-Unterkünften. Seit 2000 wurden Studien zur Vorab-Identifikation von inadäquaten Wohnungen initiiert, zu dem Zweck, auf Département-Ebene eine "Landkarte" der Wohngebiete mit potentieller Unangemessenheit zu erstellen. Die Daten zum Wohnkomfort, die bei der allgemeinen Volkszählung erhoben werden, lassen keine entsprechenden Schlüsse zu. Den staatlichen Organen soll auf diese Weise ein wirksames Hilfsinstrument für die Ortung von Schwerpunktzonen in die Hand gegeben werden. Es gestattet, die Profile der betroffenen Haushalte zu erkennen und in einen Informationsaustausch mit lokalen Gebietskörperschaften und Beteiligten zu treten, um rasch umsetzungsfähige Pläne zur Ermittlung betroffener Standorte und zur Behandlung von Problemsituationen in die Wege zu leiten.

Das Verfahren zur Ortung von "potentiell unangemessenem privatem Wohnbestand" beruht auf der Bündelung zweier Konzepte:

- einem übergeordneten Ansatz mit einer zentralen Steuerquelle (gespeist aus Gemeindesteuern, die auf die verschiedenen Kategorien von Wohngebäuden und in Abhängigkeit von den Einkommenssteuerdaten der Individuen eingehoben werden) – hierbei wird davon ausgegangen, dass BewohnerInnen mit geringeren Einkommen eher in Substandard-Wohnungen leben.
- einem lokalen Ansatz, bei dem die Daten der lokalen PartnerInnen zum Tragen kommen (Zahl der Beschwerden, lokale Studien, Meldungen von SozialbetreuerInnen, Anträge auf Wohnungswechsel u. ä.).

Aus der Verbindung der Daten zu den Einkommen und jenen zur Kategorie, in der Gebäude eingestuft wurden, entsteht ein detaillierter Datenüberblick, der an alle *Départements* weitergeleitet wird. In weiterer Folge sind die Dienststellen dafür zuständig, die Daten ihrem Wissen von der Gegend gegenüberzustellen, entweder durch einen Abgleich mit vorhandenen Daten, oder durch Vor-Ort-Inspektionen an identifizierten Risikoobjekten. Diese Arbeit findet mithilfe von Daten statt, die auf Initiative des Ministeriums für Wohnungswesen und des PNLHI sowie mit Unterstützung des Amtes für

¹¹ Finanzinstrumente werden bevorzugt.

Wohnungswesen (ANAH) alle zwei Jahre aktualisiert werden. Das ANAH stellt den Départements überaus detailreiche geografische Daten zur Verfügung.

Zur weiteren Feinabstimmung des übergeordneten, auf nationalen Daten beruhenden Konzepts und zur erweiterten Unterstützung für lokale Akteurinnen und Akteure bereitet das Ministerium für Wohnungswesen eine neue Analyse vor, die sich auf den Vergleich zwischen Fiskaldaten aus den verschiedenen Gegenden und Daten aus Vor-Ort-Inspektionen in denselben Gegenden stützen. Dies sorgt für noch aussagekräftigere Beurteilungen zur Wohnrealität auf der Grundlage einer territorialen Typologie. Diese Analyse kann ferner zu einer exakten zahlenmäßigen Bestandserfassung der tatsächlich inadäquaten Wohnflächen auf nationaler Ebene beitragen. Die Ortung unangemessener Wohnungen ist bei lokalen Wohnbauprogrammen verpflichtend.

Nach der Basisarbeit erfordert die Identifikation "inadäquater" Wohnräume, die Zwangsmaßnahmen oder aber die Aufstockung der Zuschüsse für die Gebäudesanierung rechtfertigen kann, eine umfassende Begutachtung des betreffenden Gebäudes und der einzelnen Wohneinheiten. Diese Begutachtung wird vom Amt für Gesundheit und Sozialdienstleistungen (Direction départementale des affaires sanitaires et sociales – DDASS) oder von zuständigen lokalen Dienststellen auf der Basis eines detaillierten Prüfmusters durchgeführt.

Die Beurteilung der Wohngüte beruht teilweise auf der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Umgebung, abhängig davon, was die betreffende Gemeinschaft – bzw. deren gewählte VertreterInnen, die Verwaltungs- und Sozialbehörden, Vereine, Medien, die Öffentlichkeit – zu einem bestimmten Zeitpunkt als annehmbar erachtet. Trotz des rigorosen Verfahrens, das die zuständigen Ministerien einsetzen, lässt sich Subjektivität nicht vollständig ausschließen.

Schlussfolgerungen

Als Zusammenfassung der wichtigsten praktischen Vorgehensweisen im Nationalen Aktionsplan Frankreichs zur Bekämpfung von Substandard-Wohnungen lassen sich folgende Punkte herausstreichen:

- **Vorab-Ortung von Substandard-Wohnraum und vorbereitende Bestandsaufnahme** potentiell unangemessener Wohnungen zur Erstellung einer "Risikokarte" auf *Département*-Ebene.
- **Zwangsmaßnahmen der Verwaltungsbehörden:** Die Behörden können EigentümerInnen zur Durchführung notwendiger Arbeiten auf eigene Kosten anhalten. Sie setzen diese juristischen Möglichkeiten durch.
- **Zielgerichtete Enteignungen** sind möglich und werden durchgeführt.
- **Die BewohnerInnen behalten ihre Unterkunft** (falls sanierbar). Die BewohnerInnen haben eine Garantie auf temporäre oder permanente Unterbringung in einer Ersatzunterkunft.
- Nach der Instandsetzung erfolgt **keine Mieterhöhung**.
- **Kostenlose Beratung** zur Renovierung von Substandard-Wohnungen für EigentümerInnen und BewohnerInnen.

- **Aufklärung der BewohnerInnen zur Wohnraumnutzung** nach abgeschlossener Sanierung.
- **Öffentliche Finanzmittel** für eine beschleunigte Beseitigung unannehmerer, gesundheitsgefährdender oder gefährlicher Wohnungen.
- **Erhöhte Zuschüsse** zu notwendigen Instandsetzungsmaßnahmen sind sowohl für EigenheimbewohnerInnen als auch VermieterInnen möglich.
- **Bündelung von Renovierungsvorhaben mit anderen Arbeiten zur Strukturverbesserung** wie z. B. Stadtsanierung wird angestrebt.
- **Koordination** der betroffenen Dienste durch die/den *Préfet* (VertreterIn der Zentralregierung in den *Départements* oder Regionen), außerdem werden **lokale Arbeitsprogramme und lokale Arbeitsinstrumente** ins Leben gerufen.
- Die **Zusammenarbeit** zwischen der Regierung und den Kommunen (bzw. Kommunalverbänden) in Zonen mit Substandard-Wohnraum ist besonders weit verbreitet.
- Die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans beruht auf einem **Mehrkomponentensystem** – eine Vielzahl verschiedener Komponenten mit spezifischen Rollen und Querverbindungen wirkt mehr oder weniger reibungslos zusammen. Ihre Anzahl und Kombination variiert je nach Fall. Das Ziel ist die Verbesserung der Wohnqualität.
- **Partnerschaften** mit anderen AkteurInnen aus den Bereichen Wohnungsbau, Gesundheit, soziale Eingliederung, Justiz und Polizei werden angestrebt – insbesondere, um Mietwucher einen Riegel vorzuschieben.

4. Kommentare der Peer-Länder: Bedeutung der Strategiekomponenten für andere einzelstaatliche Kontexte

VertreterInnen aus sechs europäischen Ländern nahmen an dem Peer Review-Seminar teil: Belgien, Dänemark, Litauen, Luxemburg, Malta und Rumänien. Sie gaben Stellungnahmen zur französischen Herangehensweise an die Beseitigung Substandard-Unterkünfte ab und lieferten eine Kurzbeschreibung der allgemeinen Wohnsituation in ihrem jeweiligen Land. Außerdem gaben Sie Einblicke in einige spezifische Facetten im Zusammenhang mit unangemessenem Wohnraum und präsentierten Einzelheiten zu ihren einschlägigen Politikansätzen und Verfahrensweisen.

Belgien

Die Wohnsituation Belgiens ist aufgrund der geteilten Gebietsverwaltung und der relativ starken Regionalautonomien eher komplex. Prinzipiell liegt die Zuständigkeit für Wohnungsbelange bei den belgischen Regionen. Steuerpolitik wird jedoch auf föderaler Ebene beschlossen, und mitunter sind die entsprechenden Verantwortungen auf regionaler Ebene angesiedelt, die Budgetmittel aber auf föderaler. In Belgien herrscht gegenwärtig die Auffassung, dass das Eigentumsrecht stärker ins Gewicht fällt als Wohnraumstandards.

"Annehmbares Wohnen" war in Belgien noch nie politisches Schwerpunktthema. Es gibt weder eine Definition von Substandard-Wohnungen, noch ein staatliches Organ zur Überwachung oder Durchsetzung von Wohnraumstandards. Das Land verfügt über keine umfassenden Politikinstrumente zur Problematik der Substandard-Wohnungen, weder auf föderaler noch auf regionaler Ebene. Die Budgetmittel für Wohnraumsanierungen sind seit jeher sehr niedrig. Als in den 1980-ern eine Stadterneuerungskampagne initiiert wurde, beteiligte sich nur jede dritte belgische Kommune. 1995 verabschiedete Flandern eine neue Gesetzgebung zur Eindämmung von Marginalsiedlungen, die allerdings nur von der Hälfte der Kommunen umgesetzt wurde.

Daneben existiert jedoch eine Reihe von Anreizmechanismen (Instandsetzungszuschüsse, reduzierte MWSt.-Sätze für Altbausanierungen, diverse Steuerbefreiungen für Renovierungsvorhaben) und Zwangsbestimmungen (BürgermeisterInnen können eine Vermietung verbieten; VermieterInnen, die mittellose Menschen ausbeuten, droht die strafrechtliche Verfolgung – bis hin zu Freiheitsentzug). Die verpflichtende Sanierung auf Kosten der VermieterInnen und die obligatorische Bereitstellung einer Ersatzunterkunft sind heute in Belgien ebenfalls möglich, die entsprechenden Bestimmungen sind jedoch erst seit August 2007 in Kraft.

Zwischen 1976 und 1997 hat eine beachtliche Zunahme des Immobilieneigentums stattgefunden. An die 70 % der belgischen Haushalte leben im Eigenheim, und prinzipiell kümmern sich EigentümerInnen um den Zustand ihrer Immobilien. In diesem Zusammenhang ist offensichtlich, dass Substandard-Wohnungen existieren, und dass diese wie in Frankreich genutzt und vermietet werden. Aus der jüngsten Volkszählung und den dabei erhobenen Angaben zu Qualitätsaspekten geht eindeutig hervor, wo Wohngebieten mit einem hohen Anteil an schlechten oder alten Unterkünften liegen. Das Problem liegt darin, dass die Regierung die Daten nicht dazu nutzt, einzelne sanierungsbedürftige Objekte auszumachen. Der Prozess ist reaktiv und so gut wie nie proaktiv. WohnrauminspektorInnen oder BürgermeisterInnen reagieren auf Beschwerden. Stoßen Sozialbetreuungsstellen auf schlechte Wohnverhältnisse, erstatten sie eine Meldung bei der Aufsichtsbehörde, welche dann die betreffende Wohneinheit in Augenschein nimmt.

Private Mietverhältnisse sind bis heute eine föderale Angelegenheit. Die Gesetze enthalten einige Qualitätsstandards für Privatvermietungen. Doch um diese im Streitfall durchzusetzen, muss die/der MieterIn den Gerichtsweg beschreiten. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass die Wohnungsvermietung eine einfache vertragliche Angelegenheit zwischen VermieterIn und MieterIn darstellt und nicht der Wohnungspolitik unterliegt. Dort, wo der/dem BürgermeisterIn erweiterte Befugnisse zur Beseitigung von Substandard-Wohnraum zur Verfügung stehen, werden diese in Ermangelung von Ersatzunterkünften nur selten wahrgenommen. Die belgische Erfahrung aus den letzten 20 Jahren geht dahin, dass das soziale Profil von MieterInnen immer schwächer wird. Die Betroffenen sind nicht die Art von Menschen, die ihre Rechte bei Gericht einklagen würden. Außerdem verfügen auch viele VermieterInnen nur über begrenzte Mittel für Instandsetzungsmaßnahmen. Angesichts des Mangels an rechtlichen Bestimmungen für den privaten Mietsektor und der de facto unerreichten Sozialwohnungen ist das Eigenheim in Belgien die einzige stabile Wohnalternative.

Es gibt in Belgien so genannte "Vermietlizenzen" oder "Mietzulassungen", da diese jedoch nicht verpflichtend sind, werden sie von VermieterInnen nur selten beantragt. Aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit ist dieses Modell nicht wirklich funktionstauglich. In Belgien gibt es ein System von Sozialwohnungsagenturen. Es handelt sich um von den drei Regionalregierungen des Landes subventionierte NRO, die Wohnungen anmieten und sanieren, um sie dann an finanzschwache MieterInnen unterzuvermieten. Dies ist zwar ein gutes Modell, jedoch nur innerhalb eines sehr eingeschränkten Radius.

Das Gesamtbild von der Wohnungspolitik des Landes weist das Fehlen einer nachhaltigen, wirksamen Politikbemühung im Bereich des Substandard-Wohnraums auf. Es mangelt nicht an Entscheidungen und Instrumenten, teilweise ähnlich den französischen, doch werden sie als unzureichend beurteilt. Es gibt weder ein koordiniertes Vorgehen gegen Substandard-Wohnungen, noch eine adäquate Organisation in Wohnungsbelangen auf Verwaltungsebene. Der Einsatz der vorhandenen Instrumente und die Umsetzung wohnpolitischer Entscheidungen geht nicht weit genug.

Das komplexe System an Einzelementen zur Beseitigung inadäquater Wohnungen in Frankreich und insbesondere die eingesetzten Rechtsmittel sowie die Verknüpfung von Wohnungs- und Gesundheitswesen war für Belgien von besonderem Interesse, wo ein solches Instrumentarium unbekannt ist. Der Gesundheitsaspekt wäre ein sinnvolles neues Element, das im Land berücksichtigt werden könnte. Das in Frankreich aufgewendete Budget für die Bekämpfung von Substandard-Wohnraum wurde als beachtlich und begrüßenswert wahrgenommen. Eine positive Einschätzung gab Belgien auch zu den Rahmeninstitutionen ab, die in hohem Maße gefestigt sind und deren Arbeit in einen Verwaltungsverband eingeflochten ist.

Dänemark

Die Wohnsituation in Dänemark ist eng mit dem urbanen Kontext verbunden. Die politische Priorität im Prozess zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Dänemark liegt nicht auf Wohnungswesen, sondern der Stadtentwicklung und -sanierung. Diese Zielsetzung ist vor dem Hintergrund einer dauerhaften Politikausrichtung auf die Sicherstellung sauberer und gesunder Wohnverhältnisse für die Bevölkerung zu sehen. In Dänemark sind wohnungsrechtliche Vorschriften relativ weit gediehen und mit der Stadtentwicklung verknüpft. Der Grundstein wurde vor 70 Jahren mit dem dänischen Wiederaufbaugesetz gelegt. Weitere Gesetze zum Wiederaufbau folgten 1959 und 1969. Die Zielvorgabe dieser Rechtsinstrumente war, für Wohnraum minimale Gesundheitsstandards zu gewährleisten. Ein Gutteil des unangemessenen Wohnraums wurde abgerissen und die urbane Struktur neu gestaltet. Dann kam es zu einer Schwerpunktverlagerung von den Gesundheitsstandards

zugunsten der Ausstattung (Toiletten und Bad in der Wohnung), der Senkung der Instandhaltungskosten und der Qualitätsmerkmale der unbebauten Flächen in der Umgebung. Wie in den meisten europäischen Ländern wurde die Abriss- zugunsten einer Sanierungspolitik aufgegeben. Das Stadtentwicklungsgesetz von 1982 zielte darauf ab, die Rehabilitation und Auffrischung vorhandener Objekte und Wohngebiete sicherzustellen. Das neue Stadtentwicklungsgesetz von 1997 hatte zum Ziel, die allgemeinen Lebensverhältnisse zu verbessern. Im Mittelpunkt standen zeitgemäße Wohnstandards und Maßnahmen gegen unzureichende Instandhaltung, daneben enthielt es Anstrengungen zur Verbesserung der Wohnqualität von Sozialwohnungen.

Infolge dieser nachhaltigen, langfristigen Politikinitiativen ging der Bestand von Substandard-Wohnungen rasch zurück. Die Wohnstandards in Dänemark sind heute allgemein überaus hoch: Zwei Personen pro Wohneinheit, eine durchschnittliche Wohnfläche von 55 m² pro Person, eine überwiegende Mehrheit mit Innentoiletten, Fernheizung und Bad. Sozialwohnungen und privat vermietete Wohnungen sind in sehr gutem Zustand, die Hälfte des Wohnbestandes ist eigengenutztes Eigentum.

Im Unterschied zu Frankreich und anderen Ländern gibt es in Dänemark weder eine Definition von Substandard-Unterkünften, noch eine spezielle Politik zur Bekämpfung von Substandard-Wohnraum. Auch ein Ministerium für Wohnungswesen ist inexistent. Seit 2001 werden Wohnungsbelange im Sozialministerium wahrgenommen, da sie als wichtiger Teil der Sozialpolitik gelten. Der Begriff der "Würde" wird im Zusammenhang mit Wohnungsfragen nicht verwendet. Im Hinblick auf die soziale Eingliederung lautet das dänische Motto: "Ein Platz zum Wohnen ist ein guter Anfang." Dänemark besitzt ein Melderegister für alle Wohnungen mit detaillierten Angaben zur Ausstattung. Enteignungen sind – da mit der Verfassung unvereinbar – in der Praxis kaum umsetzbar. In bestimmten Fällen werden sie jedoch als notwendig erachtet.

Gegenwärtig gelten an die 10.000 Wohneinheiten als Substandard, verteilt auf Randgebiete und kleine Provinzstädte. Es handelt sich mehrheitlich um eigengenutzte oder vermietete Einfamilienunterkünfte. Der schlechte Wohnraumzustand in manchen Kommunen führt zu Problemen. Es werden SozialhilfebezieherInnen angezogen, mit negativen Folgen für die betreffenden Gegenden. Es ist jedoch die politische Entscheidung gefallen, gegen den Verfall der Wohnobjekte vorzugehen. Das Sozialministerium arbeitet gemeinsam mit anderen Ministerien an der Ausarbeitung eines entsprechenden Sanierungskonzepts. Die lokalen Gebietskörperschaften sind für die Instandhaltung von Wohnraum zuständig. Die Finanzmittel stammen vom Staat und werden von den lokalen Gebietskörperschaften ausgeschüttet. Die öffentliche Finanzierung der Stadterneuerung stammt von der Zentral- und den Lokalregierungen, auch der Privatsektor steuert bei. Kein weiteres Amt ist beteiligt.

Ein besonderes Augenmerk gilt Wohnghettos – Gegenden mit hohem Sozialwohnungsanteil –, mit dem Ziel, die soziale Durchmischung zu verbessern. Das Problem sind nicht die Wohnungen an sich. Bei der Instandsetzung alter Wohnungen wird besonders auf die Einhaltung behindertengerechter Standards geachtet.

Der Nationale Aktionsplan Frankreichs gibt Anlass zu zahlreichen Überlegungen. Allerdings ist die Größe der beiden Länder nicht vergleichbar; außerdem liefert die in Dänemark eingesetzte Wohnungspolitik zufriedenstellende Ergebnisse, was das Problem der Substandard-Unterkünfte angeht. Ein sehr positiver Aspekt, der aus dem französischen System übernommen werden könnte, ist das Anrecht aller Individuen auf eine Wohnung. In Dänemark gibt es nichts Vergleichbares.

Lettland

Nach 1990 durchlief Lettland eine schwierige Periode der Umwälzungen. Die Privatisierung im Wohnungswesen ging mit der Restitution von Immobilien einher, die vor dem 2. Weltkrieg verstaatlicht worden waren. Die Gesellschaft erfuhr die abrupten Änderungen des Übergangs zur Marktwirtschaft. Die Verantwortung für Wohnungsbelange wurde auf zwei Verwaltungsebenen aufgeteilt. Der Staat – das Wirtschaftsministerium und das Amt für Wohnungswesen – ist für die nationale Politik und die Umsetzung aller Begleitprogramme zuständig, während die lokalen Gebietskörperschaften diese Programme in ihrem Aktionsradius unterstützen.

Die Wohnungssituation in Lettland ist nach eigener Einschätzung eher schwierig, der allgemeine Zustand des Wohnungsbestandes schlecht. Nur die Hälfte der Gebäude des umfangreichen Altbaubestands verfügt über Zentralheizung, Badezimmer und Warmwasseranschluss. Die Häuser in ländlichen Regionen stammen überwiegend aus der Zeit vor dem Krieg. Die als Eigenheim genutzten Gebäude wurden mehrheitlich nach dem 2. Weltkrieg gebaut; 87 % des Bestandes sind in Privatbesitz, 9 % Eigentum der Kommunen (sehr schlechter Zustand), 2 % befinden sich in staatlichem Eigentum, 2 % sind genossenschaftliches Eigentum. Die Sozialwohnungen sind im Besitz der Kommunen. Bis heute ist der private Mietsektor in Lettland nur schwach entwickelt. Die Mieten sind im Rahmen eines aus der Sowjetära stammenden Systems auf einem sehr niedrigen Niveau fixiert, weshalb das Interesse an der Vermietung allgemein gering ist. Einkommensschwache Menschen können Wohnungen von den Kommunen mieten. Für die restliche Bevölkerung ist die einzige wirkliche Option der Kauf.

Es gibt in Lettland keine Definition für Substandard-Unterkünfte, allerdings gelten für Mietobjekte gewissen Anforderungen: Die "Wohnfläche muss in bewohnbarem Zustand sein, darf keine gesundheitliche oder sonstige Gefährdung darstellen, muss ein langfristiges Obdach bieten und Haushalten eine mit den baulichen und gesundheitlichen Vorschriften konforme Unterkunft gewährleisten". Nach Behördenauffassung gilt eine Wohnung als inadäquat, wenn sie über kein Bad bzw. keine Dusche verfügt, wenn das Dach undicht ist oder der Fußboden und die Fenster in schlechtem Zustand sind. Diese materiellen Merkmale sind ähnlich jenen bei der Beurteilung der Wohnqualität in Frankreich.

Sämtliche Gebäude müssen in einem staatlichen Register erfasst werden. Dieses enthält Angaben zu allfälligen Umbaumaßnahmen und Änderungen der Ausstattung. Bauliche Verbesserungen müssen (wie in Dänemark) ebenfalls gemeldet werden. Hinsichtlich der Aktualisierung der Daten besteht jedoch das Problem, dass viele Menschen Arbeiten auf inoffiziellem Weg vornehmen. Der Staat greift nur ein, wenn Beschwerden gegen Bauarbeiten eingebracht werden.

Es gibt mehrere wichtige Rechtsdokumente, die für den Kampf gegen Substandard-Wohnraum eine Rolle spielen: Gesetz zur Vermietung von Wohnflächen; Gesetz zur Beilegung von wohnungsbezogenen Problemen; Gesetz über das Sozialwohnwesen; Gesetz über Sozialdienstleistungen und Sozialhilfe. Wie für die Mehrzahl der vormals sozialistischen Staaten ist für Lettland hervorzuheben, dass seit der Wende 1990 die Frage der Restitutionsen mit der Problematik der Substandard-Unterkünfte verknüpft ist. Ein umfassendes Gesetz, das auf den massiven Wohnungsbestand Anwendung finden wird, ist in Vorbereitung: das "Immobilieninstandhaltungsgesetz". Sein wesentliches Ziel ist die Sanierung von Wohnblöcken.

1996 wurde ein "Grundsatzdokument zu Wohnungsfragen" verabschiedet. Die darin festgeschriebene Priorität liegt auf dem "Ausbau des Zugangs zu hochwertigen Wohnungen für alle BewohnerInnen zu vernünftigen Kosten". Weitere zentrale Politikdokumente sind das "Gemeinsame Memorandum zur

sozialen Eingliederung in Lettland" (2003), das die Versorgung mit angemessenen Wohnungen behandelt und Prioritäten bzw. Aktionen für Unterstützungs- und Hilfsmaßnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen aufgreift, sowie der "Nationale Plan für eine gesunde Umwelt" (1998). Ebenfalls zu erwähnen ist das "Grundsatzdokument zum Aufbau eines Darlehenssystems für den Bau, den Wiederaufbau und die Modernisierung von Wohnobjekten". Zusammenfassend kann gesagt werden: Politische Entscheidungen zur Schaffung eines Instrumentariums zur Eindämmung von Substandard-Wohnungen sind in Gange.

Seit 2005 werden Finanzierungswerkzeuge und Begleitsysteme für bauliche Verbesserungen auf der Grundlage des Staatshaushalts eingerichtet. Die Kommunen erhalten Subventionen für Neubauten oder die Sanierung bestehender Gebäude. Ab Ende 2007 gibt es ferner Förderungen für die Renovierung von als Eigenheim genutzten Objekten. Diese Förderung zielt v. a. auf energiewirksame Maßnahmen und die Steigerung der Lebensqualität ab. Für sozial benachteiligte Gruppen stehen bestimmte Miet- und Energiekostenzuschüsse sowie Unterstützung für die Sanierung von Mietobjekten zur Verfügung.

Mehrere Erfahrungswerte, Koordinations- und Politikaspekte aus dem Nationalen Aktionsplan Frankreichs zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften kommen aus lettischer Sicht für eine Übertragung in Betracht. Eines der Hauptprobleme in Lettland ist das aggressive Verhalten bestimmter Bevölkerungsgruppen gegenüber dem Wohnumfeld. In diesem Zusammenhang interessierten sich die lettischen ExpertInnen für das Enteignungsverfahren, das unter bestimmten Voraussetzungen angewendet wird. Sie sind mit Problemstellungen im Zusammenhang mit restituierten Objekten und Sozialwohnungen konfrontiert, doch leider finden sich im französischen Beispiel keine Erfahrungswerte zu Restitutionsfragen.

Luxemburg

Luxemburg ist ein kleines, aber gut organisiertes Land, das sich durch Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum auszeichnet. Der MigrantInnenanteil im Land ist relativ hoch, und es besteht eine immense Nachfrage nach erschwinglichen Unterkünften (Potential an vermieteten Substandard-Wohnungen). Die Zuständigkeit für das Wohnungswesen ist auf das Ministerium für Wohnbau, die lokalen Gebietskörperschaften/Stadtbezirke und – im Falle der Flüchtlinge – auf das Amt für AusländerInnenfragen verteilt.

Die Schlüsselziele der luxemburgischen Wohnungspolitik liegen im Bereich des Eigenheimerwerbs. Die Wohnungspolitik drängt die Menschen tendenziell auf den privaten Markt, da dort die Mieten heute vielfach niedriger sind als jene für Sozialwohnungen. Es besteht ein relativer Wohnungsmangel in Luxemburg, die Preisentwicklung verläuft steil nach oben. Im Gegensatz zu Frankreich gibt es keine finanziellen Zuschüsse für MieterInnen, allerdings wird die Miete jährlich dem Einkommen der MieterInnen angepasst. In den letzten 20 Jahren wurde der Altbaubestand massiv aufgekauft und saniert, was zum Verschwinden Substandard-Unterkünften geführt hat.

Der Wohnungsbestand ist relativ jung. Die Mehrheit der Unterkünfte sind Einfamilienhäuser mit Badezimmer, Toilette, fließend Wasser und Zentralheizung. Obwohl die Qualität des luxemburgischen Wohnungsbestands als überwiegend angemessen bewertet wird, kann die Existenz untauglicher Wohnflächen nicht zur Gänze ausgeschlossen werden. Es herrscht in Luxemburg jedoch Unentschlossenheit darüber, welche Wohnungen als Substandard eingestuft werden sollen. Gegenwärtig gibt es keine Definition von inadäquaten Wohnungen. Aufgrund des Bevölkerungswachstums und der Einwanderung werden allerdings 11 % der Unterkünfte von den BewohnerInnen als überbelegt bewertet. Aus Frankreich bekannte Phänomene wie der "Mietwucher"

könnten auftreten, obwohl es dafür keine handfesten Anhaltspunkte gibt. In unangemessenen Wohnverhältnissen leben in Luxemburg tendenziell vor allem gering verdienende oder Sozialhilfe beziehende Familien. Ferner zählt Luxemburg neben den hochqualifizierten, gut gestellten MigrantInnen auch eine minderqualifizierte EinwanderInnenbevölkerung. AsylbewerberInnen und alleinerziehende Personen sind häufig mit Wohnungsproblemen konfrontiert. Insofern ist das Profil ähnlich dem in anderen europäischen Staaten.

Es bestehen Mindestanforderungen an Mietunterkünfte, was gesundheitliche Standards, Ausstattung, Brandschutz und sanitäre Einrichtungen betrifft. Ein weiteres Instrument ist der Sanierungsfonds, der für die Renovierung ganzer Wohnbezirke herangezogen wird. Seit 1979 durchlief dieser Fonds zwei Geltungszeiträume. In den Bestimmungen aus dem Jahr 1979 waren die Kriterien für die Vermietung und die gesundheitsrelevanten materiellen Standards von Wohnobjekten definiert. Mit dem Wohnungsbestandsregister ("Carnet de l'habitat") wurde unlängst eine Neuerung verabschiedet, durch die EigentümerInnen eine Möglichkeit zu einer bezuschussten Wohnungsbilanz erhalten. Dieser Vorgang basiert ausschließlich auf Freiwilligkeit. Für eine Aussage zur Wirksamkeit dieses Instruments ist es noch zu früh. Für Gebäudesanierungen gewährt die Regierung Förderungen. Eine wichtige Frage ist die Rolle der Medien, was die Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit für inadäquaten Wohnraum angeht; über diesen Weg könnte eine stärkere politische Aktion angestoßen werden.

Auf legislativer Ebene liegt der Schwerpunkt in Luxemburg vor allem auf den Eigentumsrechten, dennoch gibt es eine Reihe von Bestimmungen zu unangemessenen Wohnungen. Rechtliche Grundlagen für den Umgang mit inadäquaten Wohnungen existieren, das Problem ist indes die Umsetzung. Die lokalen Gebietskörperschaften sind verpflichtet, BewohnerInnen von Objekten, die als ungeeignet eingestuft wurden, eine Ersatzunterkunft zu stellen. Angesichts der Wohnungsknappheit wird berichtet, dass BürgermeisterInnen vor entsprechenden Entscheidungen zurückschrecken und eher lange Fristen für Sanierungsarbeiten einräumen.

Ein häufiges Schicksal von Menschen, die sich in Luxemburg ihre Wohnung nicht mehr leisten können, ist, dass sie sich auf Campingplätzen in Wohnmobilen oder Holzhäuschen niederlassen. Davon betroffen sind alle Nationalitäten. Diese Personen gelten in den Kommunen nicht als EinwohnerInnen, sodass eine Ad-hoc-Zusammenarbeit zwischen dem Justizministerium, dem Wohnbauministerium und NRO notwendig wurde, damit ihnen ein gewisser Wohnstatus zugeschrieben werden konnte. Ein in Vorbereitung stehendes Gesetz sieht die Möglichkeit vor, im EinwohnerInnenregister eingetragen zu werden, auch wenn die Unterkunft der/des Betroffenen nach geltenden Standards nicht als Wohnraum anerkannt ist.

Nach Ansicht der luxemburgischen ExpertInnen weist die französische Erfahrung mehrere Punkte auf, die in weiterführende Überlegungen einbezogen werden könnten. Aus ihrer Perspektive könnte das Hauptaugenmerk auf dem politischen Engagement der verschiedenen Strukturen liegen, die im Umgang mit Substandard-Unterkünften zum Tragen kommen. Auch die mögliche Definition von unangemessenem Wohnraum nach der geografischen Verteilung sowie die Ausdehnung der Definition auf Umweltkriterien erscheint interessant. Ein Schwerpunktinteresse bezüglich einer möglichen Übertragung gilt auch den französischen Verfahren zur Identifikation von Substandard-Unterkünften, den ausführlichen Kontrollbesichtigungen, den Rechtstexten und dem Verhältnis zwischen dem Angebot an öffentlichen bzw. Sozialwohnungen und dem Umfang des Substandard-Wohnungsbestands. Zwar wäre ein nationaler Aktionsplan nach französischem Maßstab in einem kleinen Land wie Luxemburg schwer umzusetzen, doch bestehen für die ExpertInnen nachahmenswerte Elemente, die einer eingehenderen Erörterung zugeführt werden könnten – v. a. gilt dies für die Methoden zur Schaffung von Anreizen für die Sanierung inadäquater Wohnungen.

Malta

Trotz seiner geringen Größe zählt Malta drei Instanzen, die mit Belangen des Wohnungswesens befasst sind: das Amt für Wohnungswesen, die Abteilung für Wohnbau und Instandsetzung, und die Abteilung für Sozialwohnwesen. Nach einem neuen Gesetzesvorhaben werden sie zu einer Einheit verschmolzen, da sie einander ergänzende Funktionen wahrnehmen. Fragen des Wohnungswesens sind in Malta auf zentralstaatlicher Ebene angesiedelt. Das Amt für Wohnungswesen, das dem Ministerium für Familie und soziale Solidarität untersteht, kann als federführend bezeichnet werden. In der Aufgabendarstellung des Amtes ist eine Botschaft enthalten: "Annehmbare Wohnverhältnisse stärken die Gemeinschaften und schaffen ein besseres Umfeld, in dem unsere Kinder aufwachsen."

Malta weist eine hohe Bevölkerungsdichte auf. Bauland ist knapp und extrem teuer. Wohnungsfragen werden in Malta in allen Dimensionen berücksichtigt, da es sich um ein zentrales Mittel zur Förderung der sozialen Eingliederung handelt. Die Herausforderung liegt in der Leistbarkeit. Leistbarkeit als vorrangiger Aspekt ist allerdings mit der Frage der Angemessenheit verknüpft. Die maltesischen Behörden sind überzeugt, dass sie mit der Lösung dieser Frage indirekt auch gegen das Problem der Substandard-Unterkünfte angehen. Wenn Familien sich keine bessere Unterkunft leisten können, ist die Gefahr, dass minderwertige Wohnumgebungen bestehen bleiben, größer. In Malta gibt es leer stehende Immobilien – Neubauten oder gut instand gesetzte Objekte, v. a. Wohnungen. Aber auch Altbauten, die als Investition erworben werden, bleiben mitunter unbewohnt. In einigen der alten Wohnviertel kommt es zu Gentrifizierung.

In Malta werden Mietzuschüsse für Objekte in Privateigentum gewährt. Bezugsberechtigt sind Personen mit Wohnsitz in Malta, der Schwerpunkt liegt auf benachteiligten Gruppen wie 18- bis 21-Jährigen, die in Heimen aufgewachsen sind. Außerdem muss bereits eine Mietvereinbarung mit bestimmten Voraussetzungen vorhanden sein. Daneben gibt es Förderungen für Instandsetzungs- und Verbesserungsmaßnahmen an privat vermieteten Immobilien ab einem bestimmten Alter, mit dem Ziel, einen annehmbaren Standard herzustellen. Geförderte Beschäftigungen können die Instandsetzung baufälliger Substanzen, die Erneuerung der Wasser- und Stromleitungen, Verbesserungen der Sanitäranlagen, das Verlegen von Bodenbelägen, Reparaturen des Abwassersystems sowie Außentüren und Fenster zum Gegenstand haben. Ähnliche Kriterien gelten für die Beantragung dieser Förderung.

Die maltesische Volkszählung liefert Einzelheiten zu Substandard-Unterkünften. Es werden Daten zum Lebensstandard erfasst, basierend auf objektiven Kriterien wie Wasser, Strom, Feuchtigkeit und allgemeinen Umweltmerkmalen. Wohnen ist ein Grundrecht und kann nicht getrennt von anderen Bereichen betrachtet werden – deshalb engagiert sich der maltesische Staat für die Anhebung der Standards und die Schaffung von Modellen, die Wohnen erschwinglicher machen sollen.

Es gibt in Malta keine spezifische Definition von Substandard-Unterkünften, wenngleich rechtliche Auflagen und Kriterien für gesundheitsgerechte Wohnungen bestehen. Inadäquate Wohnverhältnisse sind nicht gleichzusetzen mit Substandard. Die französische Definition könnte indessen herangezogen werden, um in Malta zu einer präziseren Auffassung von Substandard-Wohnungen zu gelangen. Es gibt kein eigenes Gesetz, das sich direkt mit Substandard-Unterkünften beschäftigt.

Das Amt für Wohnungswesen hat die Aufgabe, bei Fragen des Eigentums, der Vermietung und bei Substandard-Wohnungen unterstützend zu wirken. Dazu werden acht Instrumente eingesetzt, die sowohl auf VermieterInnen als auch MieterInnen ausgerichtet sind. Mit Maßnahmen zugunsten der Erschwinglichkeit soll der Eigenheimerwerb gefördert werden. Das Amt für Wohnungswesen begünstigt mit gemeinschaftlichen Eigentumsmodellen den Zugang zu leistbaren Wohnungen. Jedes Jahr wird ein

bestimmter Umfang an Wohnflächen zu erschwinglichen Preisen angeboten. Außerdem setzt sich das Amt durch Stadterneuerungsprojekte für den Ausbau des Mietbestandes ein. Der Schwerpunkt liegt momentan auf Zonen mit einem hohen Anteil an abbruchreifen Gebäuden – angesichts häufiger Notfälle nach schweren Regenfällen müssen diese neu gebaut werden. Gegenwärtig werden diese Objekte vor allem von Menschen mit sozialen Problemen und geringen Einkommen bewohnt, sodass sie als Schwerpunktgebiete für die Stadterneuerung erfasst wurden.

Das maltesische System des Wohnungswesens berücksichtigt nicht nur physische Aspekte, sondern auch die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Dimension. Im Mittelpunkt steht dabei der Aufbau einer nationalen Strategie zum umfassenden Schutz der Einzelnen und der Gesellschaft.

Was die Übertragbarkeit anbelangt, könnten die folgenden französischen Instrumente für die Verbesserung der lokalen Wohnungspolitik und der praktischen Abläufe in Malta herangezogen werden: Einerseits die landesweite Bestandsaufnahme (während Malta sich allein auf eine alle zehn Jahre stattfindende Volkszählung verlässt), andererseits die aus spezifischen Indikatoren bestehende Prüfliste, die einen Beitrag zu Objektivität, Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit leisten könnte. Obwohl auch in Malta viele der in Frankreich vorhandenen Kriterien existieren, sind diese nicht explizit in einer Prüfliste zusammengefasst. Die französische Erfahrung könnte Malta eine Vorlage für die Erstellung einer ähnlichen Liste liefern.

Rumänien

Rumänien weist eine diffizile Lage auf, was die Aufteilung der Verantwortungen für Wohnungswesen zwischen der Zentralverwaltung und den lokalen Verwaltungsinstanzen betrifft. Der überwiegende Anteil der Finanzmittel liegt in den Händen der Regierung. Die Entscheidungen sind jedoch lokal zu fällen – und auf lokaler Ebene fehlt es an Erfahrung und Wissen. Die Zuständigkeiten für Wohnungsbelange auf zentralstaatlicher Ebene werden durch das Ministerium für Wohnungswesen wahrgenommen. Es findet eine Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsministerium sowie mit dem Ministerium für Sozialschutz statt. Im Zuge der Dezentralisierung wurden viele Zuständigkeiten auf lokale Gebietskörperschaften übertragen, die jedoch nicht über die ausreichenden Kompetenzen und praktischen Erfahrungen verfügen. Die mittlere Regierungsebene spielt gegenwärtig keine wichtige Rolle. Es gibt kein Bindeglied zwischen Zentralregierung und lokalen Gebietskörperschaften.

Rumänien besitzt weder eine rechtliche Definition von Substandard-Unterkünften noch eine spezielle Gesetzgebung zu diesem Bereich. Sehr wohl gibt es indes eine Reihe von definierten Standards für Wohnungen. Eine Bestimmung von Substandard lässt sich aus dem Wohnbaugesetz ableiten, das eine Reihe von Versorgungsmerkmalen, Ausstattungen und Mindestdienstleistungen nennt. In diesem Zusammenhang ist zu sagen, dass der überwiegende Anteil des rumänischen Wohnungsbestands der Kategorie Substandard zuzuordnen ist. Was die Bauvorschriften, die Normen für Sanitäreanlagen und Sicherheitsauflagen angeht, ist Substandard z. T. in verschiedenen Gesetzen und Standards definiert. Es gibt keine eindeutige Festlegung von Maßnahmen, die zu treffen sind, wenn eine Unterkunft die Normen nicht erfüllt und ordnungswidrig bewohnt wird. Das Wohnbaugesetz 114/1996 liefert eine kurze Definition von Sozialwohnungen und Notunterkünften, nennt jedoch keine Differenzierung, was die Nutzung oder baulichen Normen betrifft. Die Festlegung der Mindestwohnfläche erfolgt nach dem europäischen Durchschnitt – und nicht entsprechend der lokalen Situation. In anderen Worten: Diese spezifische Regelung stellt ein Hemmnis für die Weiterentwicklung des sozialen Wohnbaus in Rumänien dar, da die Standards über den Bedürfnissen der BewohnerInnen liegen und die wirtschaftliche Kapazität der GeldgeberInnen sprengen.

Die Folgen dieses nicht vorhandenen rechtlichen Rahmens und der fehlenden Einrichtungen für öffentliche Interventionen sind beträchtlich. Es kommt immer wieder zu Problemfällen nach Katastrophen oder aufgrund von Gesundheits- und Sicherheitsgefährdungen für EinwohnerInnen und andere BürgerInnen (Metallvergiftungen, bauliche Mängel, Ungeziefer u. dgl.). Zur realen Situation sind verhältnismäßig wenig Daten verfügbar. Wirklich wahrgenommen wird die Problematik der Substandard-Unterkünfte allein in der Presse, wo sie aber auch nur an der Oberfläche behandelt wird. Die wenigen Studien blieben auf akademische Kreise beschränkt. Das Problemfeld steht nicht auf der öffentlichen Agenda, und die Menschen ziehen es vor, nicht darüber zu sprechen. Viele Menschen wohnen in Unterkünften, die nicht nach heutigen Normen gebaut wurden. Zahlreiche andere leben in ärmlichen Unterkünften auf dem Land, in informellen Siedlungen oder historischen Gebäuden. Ca. 80 % der Roma-Bevölkerung – der größten Roma-Gemeinschaft Europas – leben in verarmten und häufig illegalen Wohnverhältnissen. Eine weitere besonders gefährdete Gruppe, was die Wohnsituation anbetrifft, sind ältere Menschen in ländlichen Regionen oder in Gebäuden in historischen Stadtkernen. Ein Großteil dieser Gebäude wurde nach 1990 restituert. Viele Menschen wurden infolgedessen zur Räumung gezwungen. Junge Menschen, die in Waisenheimen aufgewachsen sind und nun auf sich selbst gestellt sind, bilden ebenfalls eine Risikogruppe. Die Einwanderung ist so gering, dass sie als Einflussfaktor vernachlässigt werden kann.

Eine Reform des Wohnbaugesetzes ist in Vorbereitung. Das Ministerium für Entwicklung, Bauten und Wohnungswesen arbeitet derzeit an einem Audit zum vorhandenen Recht und plant die Vorlage einiger Änderungsvorschläge. Eine Mietüberprüfung soll Teil dieser Neuerungen sein, doch ist noch nicht bekannt, wie sie ablaufen soll. Die Maßnahme der Enteignung ist möglich, wird jedoch möglichst vermieden, da unglückliche Erinnerungen an die Vergangenheit geweckt werden könnten. Die Beobachtungsstellen zum Wohnungswesen werden ausgebaut. Das Ministerium für Wohnungswesen finanziert verschiedene Forschungsarbeiten, um Prüflisten und Vorgehensweisen zu definieren.

Rumänien besitzt keine spezielle Erfahrung mit der Bekämpfung von Substandard-Unterkünften an sich, doch gibt es wohnungspolitische und Sozialschutzmaßnahmen, die dazu beitragen können, dass Substandard-Unterkünfte vermieden bzw. reduziert werden. Ferner ist ins Treffen zu führen, dass einige wohnungspolitische Ansätze unter dem kommunistischen Regime und nach 1990 für den Verfall des Wohnungsbestandes mitverantwortlich sind – z. B. die Massenprivatisierungen von Mehrparteieneinheiten ohne eindeutige Verwaltungsaufgaben, oder die Zwangssesshaftmachung der Roma in den 1970-ern.

Ähnlichkeiten zwischen Frankreich und Rumänien in Sachen Substandard-Wohnungen sind nur schwer auszumachen, doch ein Erfahrungsaustausch erweist sich als sinnvoll, v. a. was die in Frankreich verwendete Prüfliste angeht. Rumänien muss zu allererst einen rechtlichen und institutionellen Rahmen für die Sozialmaßnahmen im Wohnungswesen schaffen. Eine langfristig angelegte Zukunftsarbeit.

Beiträge europäischer Interessenvertretungen

Zwei europäische Interessenvertretungen nahmen an der Peer Review teil und gaben Stellungnahmen ab, EUROCITIES und FEANTSA.

Nach Auffassung von EUROCITIES muss Wohnungspolitik in einen breiten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenhang gestellt werden. Die Schaffung bestandsfähiger Gemeinschaften erfordert eine ganzheitliche Herangehensweise. Der Aufbau bestandsfähiger Städte wirft eine wichtige Frage bezüglich der Vielfalt und der Vereinbarkeit mit sozialer Kohäsion in Städten auf. Die Antwort lautet: Zugang zu angemessenen Wohnverhältnissen für alle. Die Zusammenarbeit zwischen allen

Ebenen der öffentlichen Verwaltung (Städten, Regionen, Zentralregierungen und europäischen Institutionen) spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Insbesondere die Städte müssen mit den Möglichkeiten ausgestattet werden, sich nachdrücklich in diese Zusammenarbeit einzubringen.

Der Nationale Aktionsplan Frankreichs erfüllt drei wichtige Kriterien für die Verwirklichung einer bewährten Verfahrensweise: Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz. Sie vermittelt den Eindruck von Entschlossenheit, Energie und Kraft sowie einer stabilen, an eine lange Tradition anschließenden Aktion, versehen jedoch mit neuen Instrumenten und Weichenstellungen. Für die Übertragbarkeit einer bewährten Verfahrensweise fallen die Rahmenbedingungen in anderen Ländern und die Verträglichkeitseinschätzung durch lokale und nationale ExpertInnen ins Gewicht. In Europa gibt es zwei wichtige Rahmenbedingungen für Wohnungspolitik. Erstens, die Zusammensetzung des Wohnbestandes, also seine Verteilung auf Sozialwohnungen, privat vermietete Immobilien und als Eigenheim genutzte Objekte. Beispielsweise erlaubt ein umfassender Sektor von Sozialmietwohnungen über Vereinbarungen mit Sozialwohnungsverbänden andere Formen der Intervention als die im französischen Beispiel genannten. Der zweite wichtige Einflussfaktor auf die Übertragbarkeit ist die Aufteilung der Zuständigkeiten und Finanzmittel zwischen Zentral-, Regional- und Lokalregierung. In jedem Fall müssen Städte ausreichende finanzielle, rechtliche und organisatorische Mittel zur Verfügung haben, um eine tragende Rolle ausüben zu können.

Bei der Umwandlung von Substandardwohnungen steht mehr auf dem Spiel als nur Ziegel und Mörtel. Es bedarf v. a. auch einer integrierten Herangehensweise an soziale Problemstellungen, Lebensverhältnisse, Bildungs-, Beschäftigungs- und Gesundheitsaspekte, um die strukturelle Wirksamkeit im Kampf gegen Substandard-Unterkünfte anzuheben. Es gibt einen markteigenen Mechanismus für die Adaptierung von Substandard-Wohnungen – die so genannte "Gentrifizierung". Auf ganze Stadtteile abgestellte Konzepte sind ein probates Mittel, um zu einer integrierten Aktion zu gelangen.

Nach Ansicht der FEANTSA können unangemessene oder gefährliche Wohnobjekte schwerwiegende Probleme für MieterInnen und EigenheimbewohnerInnen verursachen. Teilweise hängt dies mit der Alterung des Wohnbestandes zusammen. Andererseits geht es jedoch auch um eine langfristige Beratung älterer oder benachteiligter Haushalte, die ein Eigenheim besitzen oder erwerben möchten, jedoch nicht die nötigen Mittel für die langfristige ordnungsgemäße Instandhaltung haben.

FEANTSA erachtet, dass die lokalen Gebietskörperschaften Frankreichs eine sehr ehrgeizige Politik verfolgen, die auf einer breit gefassten Definition von Substandard aufsetzt. Diese Politik ist folglich auf eine breite Palette an Einzelsituationen anwendbar, darunter auch auf die europaweit vorhandene Typologie der sozialen Ausgrenzung im Zusammenhang mit Wohnungsfragen – insbesondere die Fälle der prekären und inadäquaten Wohnverhältnisse. Bezüglich der Umsetzung ist die Frage der Zuständigkeiten von besonderer Bedeutung, ebenso wie die Festsetzung der Prioritäten. Die Zuständigkeiten sind nach einem eher komplexen Schema verteilt, liegen jedoch überwiegend in Händen der BürgermeisterInnen und Präfektinnen und Präfekten. Offensichtlich zeichnen sich jedoch nicht alle Akteurinnen und Akteure durch dieselbe politische Entschlossenheit aus, bzw. kommt es darauf an, über welchen Informationsumfang und welche Mittel sie verfügen. Im Zuge von Dezentralisierungsbestrebungen ist die Frage zu stellen, ob die Festsetzung von Prioritäten durch den Staat nicht eine landesweit homogenere Politikumsetzung erlauben würde.

Die Übertragbarkeit ist vom einzelstaatlichen Kontext abhängig. FEANTSA vertritt den Standpunkt, dass das Engagement zur Beseitigung von Substandard-Wohnungen erlaubt, die Lebensverhältnisse der am schlechtesten gestellten Mitglieder der Gesellschaft anzuheben. Das Konzept der Identifizierung von

Problemzonen ist sehr interessant und könnten mit Sicherheit auch in anderen Ländern angewendet werden.

5. Diskussion zur Übertragbarkeit. Schlussfolgerungen und Lehren

Der Erfahrungsaustausch über Strategien und Praktiken für die Beseitigung von Substandard-Unterkünften setzte zahlreiche Schlussfolgerungen und Lehren frei.

Definition von Substandard-Unterkünften und Wohnstandards

Die Klärung des Begriffs Substandard war einer der grundlegenden Punkte der Peer Review. Das Verständnis und die Verwendung des Begriffs in den verschiedenen Ländern unterliegen einigen Nuancen. Ein paar Länder verfügen über eine exakte Definition, wobei die Art der angestrebten Politik von der Ausgestaltung dieser Definition abhängig ist. Es kommt darauf an, wie Substandard-Wohnungen definiert werden, welche Abstellmaßnahmen gesetzt werden sollen, wer mit der Kontrolle betraut ist bzw. über die Maßnahmen Rechenschaft ablegt, wie die BewohnerInnen zusammengesetzt sind usw. Die Definition hängt mit der Frage zusammen, ob es angezeigt ist, bestimmte Standards für Wohnflächen aufzustellen und ob die Einrichtung einiger gemeinsamer europäischer Standards in Form von Indikatoren und Parametern in Frage kommt. In der Diskussion ergaben sich einige Schwerpunktfragen.

Die erste bezog sich auf das Verhältnis zwischen physischen und sozialen Inhalten des Begriffs Substandard-Wohnung. Inwieweit sind Sicherheit, Hygiene und Gesundheit ausreichende Merkmale, damit eine Wohnung als *annehmbar (würdig)* gelten kann, und welche Merkmale der Umgebung und der BewohnerInnen müssen bei dieser Beurteilung berücksichtigt werden? Die TeilnehmerInnen bevorzugten eher die Erfahrungen aus Ländern, die die Bedeutung von Substandard so weit ausgedehnt haben, dass sowohl physische als auch soziale Merkmale enthalten sind.

Die zweite Frage betraf die Tragweite des Konzepts: Soll nur das Innere und die Eigenschaften der Wohnung selbst gemeint sein, oder auch die Umwelteinflüsse darüber hinaus, das Gebäude, die unmittelbare Umgebung und der Wohnbezirk, stadtplanerische Faktoren u. dgl.? Zustimmung fanden Erfahrungen aus Ländern, wo gleichzeitig an der Verbesserung des urbanen Umfelds und der Wohnflächen innerhalb dieses Umfeld gearbeitet wird.

Der dritte Punkte war die notwendige Einsetzung von Indikatoren für Standards der Wohnumgebung: Braucht es Mindeststandards für Wohnverhältnisse? Wie soll die Wohntauglichkeit eines Objekts bestimmt werden? Die meisten Länder sind für die Ausarbeitung derartiger Indikatoren. Eine Abstimmung dieser Indikatoren auf europäischer Ebene wäre möglich, nicht jedoch bei den spezifischen Parametern, die in diese Indikatoren einfließen. Traditionen, Kulturen und Kriterien unterscheiden sich je nach Land. Es wurde der Vorschlag gemacht, Kriterien für "(un-)annehbare" Wohnungen zu schaffen, die länderspezifisch auszuformulieren wären.

Die vierte Frage betraf das Eigentum und die BewohnerInnen: Unter welchen Voraussetzungen soll die Gesellschaft die Möglichkeit haben, Substandard-Objekte in Privateigentum zu enteignen? Welche Maßnahmen können zum Schutz der AnwohnerInnen von gefährlichen Gebäuden und Wohnverhältnissen getroffen werden? Es gab sowohl Stimmen dafür als auch dagegen, doch herrschte Einhelligkeit hinsichtlich der Notwendigkeit einer Präventivpolitik für die Instandhaltung. In Ländern, in denen die Möglichkeit zur Enteignung besteht, wird auf dieses Mittel de facto nur selten zurückgegriffen.

Dessen ungeachtet geht von ihr ein starker Präventiveffekt aus, sodass sie als positives Rechtsinstrument zu sehen ist.

Wohnungspolitik und politisches Engagement

Der politische Entschluss wurde als der erste wichtige Schritt bewertet, ohne den die Eindämmung von Substandard-Unterkünften keine Aussicht auf Erfolg haben kann. In vielen Fällen sind Sozialbewegungen, die Ausbildung politischer Kader auf verschiedenen Ebenen und die Arbeit von NRO von maßgeblicher Bedeutung für politisches Engagement. In manchen Ländern kommt es vor, dass eine politische Entscheidung gefällt, jedoch nicht umgesetzt wird. In einigen Ländern haben technische Wohnparameter menschliche und soziale Umweltparameter abgelöst. Es kann zu Überschneidungen zwischen diesen beiden Kategorien von Parametern kommen, doch sind sie nicht deckungsgleich – weshalb es als unangebracht bewertet wurde, dass eine an die Stelle der anderen tritt.

Rechtsinstrumente

Ein zweiter wesentlicher Schritt ist die Bereitstellung eines Rechtsinstrumentariums für die Bekämpfung von Substandard-Unterkünften. Auch hierbei kommt es zu Verwechslungen zwischen technischen Normen der Planung und Bauausführung und den sozialen Anforderungen an das Wohnumfeld. Damit die Beseitigung von Substandard-Wohnungen Ergebnisse zu Tage fördert, müssen Rechtstexte in jedem Fall mit Grundlagen zur Eindämmung sozialer Ungleichheiten und sozialer Ausgrenzung bzw. zur Förderung der sozialen Eingliederung und sozialen Kohäsion einhergehen. Die Einführung solcher "kombinierter" Gesetzesbestimmungen ist eine komplizierte Aufgabe. Es kommt dabei eine vielschichtige Struktur zum Tragen, die nicht nur auf vorhandenen Gesetzen aufsetzt, an denen Änderungen vorgenommen werden, sondern auch auf neuen Gesetzen. Das Ganze muss als Gesetespaket fungieren.

Die Erfahrungen aus den einzelnen Ländern sind recht unterschiedlich. Es gibt bislang keine einheitlichen europäischen Regelungen, doch anhand der Ergebnisse werden Vor- und Nachteile der jeweiligen Rechtssysteme erkennbar. Einige Leitprinzipien sind zu Tage getreten: Schutz der BewohnerInnen vor übergebühlicher Vermarktung von Substandard-Objekten bei der Vermietung oder Sanierung; beschränkter Rückgriff auf die Option des Abbruchs von Häusern und Gebäuden; Anreize zur Erhaltung des Wohnumfelds; Festigung der Rechte des institutionellen Gefüges bei der Eindämmung von Substandard-Unterkünften; Schaffung von Anreizinstrumenten für die Renovierung und Instandhaltung der Umwelt, zur Beibehaltung der BewohnerInnen in derselben Unterkunft nach den Arbeiten, zur Einführung von Vorschriften zugunsten einer sozialen Durchmischung und zur Ergreifung rechtlicher Maßnahmen gegen Segregation.

Institutionelle Arrangements und Zuständigkeiten

Ein dritter kritischer Faktor liegt im institutionellen Arrangement, das im Kampf gegen minderwertige Wohnverhältnisse eingesetzt wird. Die Hauptlast hat für gewöhnlich die vertikale territoriale Struktur zu tragen. Daneben erweist es sich jedoch als sinnvoll, auch spezialisierte horizontale Strukturen zu schaffen (ExpertInneneinheiten, Dienststellen, NRO usw.). In Ländern, in denen die Zentralregierung ihre Verantwortungen vollständig an die Lokalregierungen abtritt, sind die Ergebnisse im Kampf gegen Substandard-Wohnungen dürftig. Die Situation lässt sich so deuten, dass die Zentralregierung sich ihrer

Verantwortung für die Lösung der Wohnproblematik entzieht. Auch ein stark zentralisiertes Entscheidungsgefüge erweist sich nicht als zielführend, wenn nämlich die lokalen Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der Politikentscheidungen mit der Zentralregierung nicht eng zusammenarbeiten.

Institutionelle Netzwerke spielen für die Anlegung und Koordination des Vorgangs, für die Verteilung der Zuständigkeiten und Kontrollaufgaben sowie für die Bündelung und Verteilung von Finanzressourcen eine wichtige Rolle. Die Einrichtung einer Koordinationsstelle für die Beseitigung von Substandard-Unterkünften wurde als sinnvoll bewertet. Die Aufgaben dieser Stelle könnten von einer Einheit der Zentralregierung, einem eigenen Amt oder Facheinrichtungen wahrgenommen werden. Es wurde darauf aufmerksam gemacht, dass es sich um eine sehr komplizierte und facettenreiche Frage handelt. Üblicherweise sind mehrere Ministerien involviert, die gesamte territoriale Struktur eines Landes und zahlreiche weitere Institutionen sind betroffen, und eine Vielzahl von ExpertInnen wirkt mit. Der Erfolg einer solchen Unternehmung ließe sich daher ohne sachgerechte Koordination nicht erreichen.

Finanzierung

Der vierte wichtige Schritt im Kampf gegen Substandard-Wohnungen ist die Finanzierung. Es handelt sich um eine kostenaufwändige Bemühung. Würde die gesamte Last bei den EigentümerInnen liegen, wären die erwünschten Ergebnisse kaum zu verwirklichen. Je nach Land gibt es unterschiedliche Finanzierungsmuster. Die Schlussfolgerung lautete, dass der Staat durch die Aufbringung und Verteilung der Ressourcen zur Eindämmung von Substandard-Wohnraum eine Schlüsselrolle einnimmt. Zur Ergänzung der von den EigentümerInnen benötigten Mittel kann er auf Steuererleichterungen, verschiedene Anreizmodelle und differenzierte Förderungen für Haushalte zurückgreifen. In der Praxis gibt es eine Vielfalt an Vorgangsweisen, die sich teilweise auch in Ländern mit niedrigem Lebensstandard anwenden lassen.

Immobilienregister / Prüfliste für Substandard-Wohnungen

Ein sehr wichtiges Element ist die Erfahrung mit der Identifikation von Substandard-Wohnungen. Je nach eingesetzten Indikatoren und Standards sind verschiedene Konzepte in Gebrauch: Analyse der städtischen Flächen; Untersuchung der Immobilienpreise; Auswertung von Einkommensdaten; Gesundheitsdaten von BewohnerInnen; Daten zu Beschäftigung/Arbeitslosigkeit, Anzahl von MigrantInnen unter BewohnerInnen u. dgl. Vor-Ort-Besichtigungen, Hausinspektionen und Bestandsaufnahmen werden als wirkungsvolle Maßnahmen angesehen, ebenso wie die Aufstellung von Parametern für eigene Indikatorenmodelle zur Klassifizierung von Wohnstandorten.

Die auf diesem Weg beschriebenen und klassifizierten Wohnstandorte können für die Aufnahme in geplante Erneuerungsprogramme vorgeschlagen werden. In einigen Ländern gibt es die Praxis, eigene "Ausweise" für Wohngebäude auszustellen, in denen regelmäßig allfällige Veränderungen an der Wohnumgebung vermerkt werden. Damit ist eine Zustandsbeobachtung gegeben, die im Bedarfsfall vorbeugende Maßnahmen erlaubt. In anderen Ländern sind solche Daten und "Ausweise" auch für die Vermietung vonnöten. Die Genehmigung zur Vermietung wird nur erteilt, wenn die geltenden Standards erfüllt sind.

Bescheide, Kontrolle und Strafen

Nach der Identifikation eines Substandard-Objekts ergeht in den meisten Ländern eine Anweisung, die Konformität mit geltenden Standardparametern herzustellen. Jedoch unternehmen nicht alle EigentümerInnen die nötigen Schritte. Die betreffenden Bescheide sind verbindlich. Nur in ganz wenigen Fällen handelt sich um die bloße Feststellung einer Situation oder eine Mitteilung, dass entsprechende Maßnahmen wünschenswert wären. Der Bescheid geht mit Vollstreckungsmitteln und Kontrollmaßnahmen einher. In manchen Fällen wird dem Bescheid fahrlässig nicht Folge geleistet, oder weil die Abwicklung des Vorgangs unterbrochen wurde. Die TeilnehmerInnen stellten fest, dass Kontrolle ein äußerst wichtiger Punkt ist, ohne den der gesamte Prozess sinnlos wird. Strafmaßnahmen sind in fast allen Fällen vorgesehen – es geht jedoch darum, präventiv zu handeln, sodass diese nicht erforderlich werden.

Schulung/Informationsarbeit

Schulungen und Aufklärungsmaßnahmen für das richtige Vorgehen gegen Substandard-Unterkünfte müssen auf verschiedenen Ebenen zur Geltung kommen. Der erste Aspekt betrifft die Entscheidungsfindung, die Lenkungs- und Politikarbeit. Der zweite Punkt ist die Identifikation und Registrierung von Substandard-Objekten: Eine geeignete Information muss hier sowohl den Fachteams als auch den betroffenen BewohnerInnen – EigenheimnutzerInnen oder MieterInnen – vermittelt werden. Beim Seminar wurde darauf hingewiesen, dass manche EigentümerInnen und MieterInnen (v. a. MigrantInnen) nicht genügend Wissen bezüglich der Instandhaltung und adäquaten Nutzung der Kapazitäten der Wohnumgebung besitzen. Es ist von besonderer Wichtigkeit, Entscheidungshilfen zu Sanierungsmethoden anzubieten. Die Aufklärung der BewohnerInnen im Anschluss an die Sanierung des Wohnobjekts und des Wohnumfelds ist ebenfalls wichtig, doch können nur wenige Länder mit solchen Erfahrungen aufwarten.

Eigengenutzter Wohnungsbesitz, Schutz, Mieten

Maßnahmen zur Bewahrung der sozialen Vielfalt in Wohngebieten nach dem Neubau von Wohneinheiten, zur Aufrechterhaltung der sozialen Durchmischung und zugunsten des Verbleibs der Bevölkerung an ihrem Wohnort wirken der Ghettobildung entgegen. Ein maßgeblicher Punkt ist die Beibehaltung der Mietzinshöhe nach der Sanierung. Dazu können Programme für eine Mischfinanzierung von Sanierungsvorhaben angeregt werden, wobei die ehemaligen Substandard-Unterkünfte als Sozialwohnungen oder zu Sonderkonditionen vermietet werden. Es fand ein Erfahrungsaustausch darüber statt, wie in städtischen Armuts- und MigrantInnenvierteln die soziale Homogenität wiederhergestellt werden kann, indem Mietobjekte an andere Haushalte aus höheren Schichten angeboten werden.

Schlussfolgerungen und Lehren

Die Anbahnung der Übertragung von Schlüsselementen aus dem Modell des Gastgeberlandes und erfolgreicher Erfahrungen aus den teilnehmenden Staaten gehört zu den ehrgeizigsten Zielen einer Peer Review. Die Unterschiede, die sich aus abweichenden Politikansätzen, Entscheidungsstrukturen, Ressourcenbeschränkungen, Traditionen, kulturellen Besonderheiten sowie der wirtschaftlichen Entwicklung und dem mehr oder weniger umfassenden Charakter von Wohnraumstrategien ergeben,

verdeutlichen die Notwendigkeit einer länderübergreifenden Übertragung wirksamer Verfahrensweisen und Politikmaßnahmen.

Die zentralen übertragbaren Aspekte des französischen Politikansatzes und die wichtigsten Erkenntnisse waren:

- Zu allererst steht die **politische Bereitschaft** zum Eintreten gegen Ausgrenzung im Wohnungsbereich und insbesondere gegen Substandard-Wohnungen.
- Es besteht **EU-weit** eine starke Bestrebung zur **Verbesserung der Wohnsituationen**. Es sind jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Zuständen, Systemen und Ausgangspunkten der einzelnen Länder festzustellen.
- Die französische Vorgangsweise, **vorab** eine **Bestandsaufnahme** möglicher Substandard-Unterkünfte vorzunehmen, fand allgemeine Zustimmung. Mehrere Peer-Länder qualifizierten eine Übernahme in die eigene Praxis als sinnvoll. Zu den wohl beachtlichsten Errungenschaften des französischen Aktionsplans gehört die Ortungsphase, in der versucht wird festzustellen, ob eventuell minderwertige Wohnverhältnisse vorliegen.
- Das dänische Modell der **Behördenregister** mit ausführlichen, laufend aktualisierten Angaben zum Wohnungsbestand stieß auf reges Interesse (Meldepflicht für bauliche Veränderungen oder Renovierungen).
- Das Vorgehen gegen Substandard-Unterkünfte erfordert ein **umfassendes Rechtsinstrumentarium**. In Frankreich wurden manche bestehende Gesetze novelliert und durch neue ergänzt, um die nötigen rechtlichen Werkzeuge für das ehrgeizige und erfolgreiche Programm sicherzustellen. Selbstverständlich kommt es dann darauf an, dass die gesetzlichen Bestimmungen in der Praxis umgesetzt werden. Dies ist nicht in allen Ländern immer der Fall.
- Ein paar **grundlegende Wohnungsstandards** sind sinnvoll. Sie können länderspezifisch an Einkommensniveaus und kulturelle Besonderheiten angepasst werden.
- Die französische Politik beinhaltet eine Reihe von Unterstützungsmaßnahmen für MieterInnen, die kurzfristig unter Maßnahmen zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften zu leiden hätten. Andere Mitgliedstaaten könnten daran Anleihen nehmen (z. B. gesetzlicher MieterInnenschutz im Hinblick auf das Mietverhältnis, Bereitstellung provisorischer Unterkünfte, Aussetzung der Mietzahlungen, Beratung usw.). Sollen solche Maßnahmen voll zur Geltung kommen, müssen angemessene Mittel zur Verfügung gestellt werden.
- **Sozialwohnungen** muss bei der Verbesserung der Wohnqualität eine wichtige Rolle zukommen. Der Zugang zum Eigenheim ist zwar an sich erstrebenswert, doch ist nicht garantiert, dass die EigenheimbewohnerInnen sich die Instandhaltung der Immobilie leisten können. Dies gilt besonders in weniger reichen EU-Staaten.
- **EU-Partnerschaften zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften**. Bei der Peer Review wurde der Vorschlag diskutiert, ein europäisches Netzwerk zum Problemfeld der Substandard-Unterkünfte ins Leben zu rufen.
- Dieses Seminar setzte sich in erster Linie mit der Bereinigung des bestehenden Problems von Substandard-Wohnungen auseinander – es wäre vielleicht sinnvoll, sich in Zukunft mit der **Prävention** zu befassen.

- Wohnungspolitische Belange müssen in die allgemeine Eingliederungspolitik eingeflochten werden, und zwar sowohl auf einzelstaatlicher als auch europäischer Ebene. Die Wohnungsfrage hat für alle Teilaspekte der sozialen Eingliederung Relevanz. Innerhalb der **EU-Strategie zur Förderung der sozialen Eingliederung** könnte die Wohnungsproblematik einen Jahresschwerpunkt bilden.
- Belange der sozialen Eingliederung müssen bei wohnpolitischen Entscheidungen prinzipiell berücksichtigt werden.
- Es bedarf Werkzeuge zur Evaluierung der wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitsrelevanten Effekte staatlicher Interventionen im Wohnungswesen. Besonders gilt dies für öffentliche Förderungen zugunsten des Privatsektors oder von Privatpersonen. Zuschüsse zu baulichen Maßnahmen, die älteren Menschen einen längeren Verbleib im eigenen Wohnumfeld gestatten, bedeuten beispielsweise einen hohen Kostenaufwand – sie gestatten jedoch Einsparungen auf anderer Seite. Evaluierungswerkzeuge könnten sinnvoller Weise auf europäischer Ebene entwickelt werden.
- Eine ausgewogene **soziale Durchmischung** ist von höchster Wichtigkeit. Wohnghettos – sei es nach Einkommen, Klasse oder ethnischer Zugehörigkeit – sind zu vermeiden. Ein mögliches Politikinstrument zur Förderung der Durchmischung ist die weite geografische Streuung von Sozialwohnungen.
- Aus Umweltschutzgründen ist die ökologische **Nachhaltigkeit des Wohnraums** heute ebenfalls Teil der EU-Politik. Sie muss auf nationaler und lokaler Ebene vorangetrieben werden, wobei sowohl menschliche als auch technische Faktoren ins Gewicht fallen.
- In vielen EU-Mitgliedstaaten ist eine **Schwerpunktverlagerung von der Abriss- und Neubaupolitik zugunsten von Sanierungen**, soweit möglich (und es ist nicht immer möglich), festzustellen. Dies ist nicht nur auf soziale, sondern auch wirtschaftliche Gründe zurückzuführen. Die urbanen Gemeinschaften Europas haben sich über viele Jahrhunderte herausgebildet. Die Bewahrung der lokalen Identitäten und Solidaritätsgefüge kann zur Eindämmung von Verbrechensraten, zum Abbau sozialer Isolation und zur Förderung der sozialen Eingliederung beitragen.

6. Literatur

- Der Europäische Rat von Lissabon – Eine Agenda der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung für Europa. Beitrag der Europäischen Kommission zur Sondertagung des Europäischen Rates am 23. und 24. März 2000 in Lissabon. Brüssel.
- The Lisbon Review 2006: Measuring Europe's Progress in Reform.
- Peer Review 2004, Spanien, "Kommunales Programm zur Beseitigung von Barackensiedlungen in Avilés (Asturien)"
- Peer Review 2004, London, 5.-7. September: "The Street Homeless".
- Peer Review 2005, Kopenhagen, 26./27. April, "Vorbeugung und Bekämpfung von Obdachlosigkeit"
- Peer Review 2006, Oslo, 5.-7. September: "Nationale Strategie zur Vorbeugung und Bekämpfung von Obdachlosigkeit"
- European Housing Statistics (2004).
- Eurostat (2006).
- Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung (2007), Europäische Kommission – GD für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Einheit E2.
- Nationaler Aktionsplan zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften: Pôle National de lutte contre l'habitat indigne: Bericht des Gastgeberlandes, September 2007, Paris.
- Veröffentlichungen und Arbeiten zum Nationalen Aktionsplan Frankreichs zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften – sämtliche Dokumente sind auch online verfügbar:
<http://www2.logement.gouv.fr/actu/habitatindigne/default.htm>
- La politique de lutte contre l'habitat indigne: bilan 2004 et bilan 2005 avec cartes.
- Espaces/ DGUHC N°20 - Février 2004.
- La politique de lutte contre l'habitat indigne ; une enquête de terrain, lettre des études / DGUHC n° 34.
- Stellungnahmen und Kommentare Belgiens, Dänemarks, Lettlands, Luxemburgs, Maltas und Rumäniens.
- Kommentare von Eurocities und FEANTSA.
- Europäische Kommission – GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit: Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007.
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/joint_report_en.pdf.

- Europäische Kommission: Peer Review über soziale Eingliederung:
<http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2005/preventing-and-tackling-homelessness>
- Materielle Entbehrung in der EU: Statistik kurz gefasst: Bevölkerung und soziale Bedingungen, 21/2005. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-021/DE/KS-NK-05-021-DE.PDF
- Housing situation in Europe: CECODHAS report "Housing Europe 2007".