



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Wie wohnt Wien?
Die Wohnfrage als sozialpolitischer Aspekt der
Verteilungsgerechtigkeit“

verfasst von / submitted by
Julia Dotzauer, B.A.

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2020 / Vienna, 2020

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 066 589

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Internationale Entwicklung

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Margarete Maria Grandner

*„Als ich arm war und über Ungleichheit gesprochen habe, wurde mir vorgeworfen, ich sei verbittert. Mittlerweile bin ich reich und spreche über Ungleichheit, und jetzt heißt es, ich sei ein Heuchler. Allmählich habe ich den Eindruck, dass irgendwer einfach nicht will, dass ich über Ungleichheit rede.“
(Russel Brand, 2015)*

Inhaltsverzeichnis

ABSTRACT (DEUTSCH)	1
ABSTRACT (ENGLISH)	2
EINLEITUNG	3
TEIL I: VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT UND DIE ROLLE DES STAATES	6
1.1 VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT	6
1.1.1 <i>Gerechtigkeitsprinzipien, politische Gerechtigkeitsregeln und Konzeptionen einer gerechten Gesellschaft (Thomas Ebert)</i>	7
1.1.2 <i>Typologie der Konzeptionen der sozialen Gerechtigkeit (Thomas Ebert)</i>	13
1.1.3 <i>John Rawls: Gerechtigkeit als Fairness</i>	17
1.1.4 <i>Robert Nozick: Die Anspruchstheorie</i>	32
1.1.5 <i>Amartya Sen: Der Ansatz der Verwirklichungschancen</i>	40
1.2 KRITERIEN ZUR BEURTEILUNG VON VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT	45
1.3 FORSCHUNG ZU SOZIALSTAATLICHKEIT UND WOHNEN	47
TEIL II: WOHNUNGS- UND SOZIALPOLITIK DES BUNDESLANDES WIEN	56
2.1 SOZIALPOLITIK IN WIEN: SUBJEKTFÖRDERUNG	59
2.2 DER WIENER GEMEINDEBAU UND SOZIALER WOHNUNGSBAU: OBJEKTFÖRDERUNG	61
2.3 DIE WIENER WOHNUNGSLOSENHILFE	65
TEIL III: WOHNEN IN WIEN	69
3.1 WER WOHNTE WIE?	69
3.2 WER WOHNTE NICHT? WOHNUNGSLOSIGKEIT UND OBDACHLOSIGKEIT	79
INTERPRETATION UND AUSWERTUNG DER ERGEBNISSE	83
FAZIT UND SCHLUSS	87
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	96
LITERATURVERZEICHNIS	96
INTERNETQUELLEN	99

Abstract (Deutsch)

In europäischen Sozialstaaten ist ein zentraler gesellschaftspolitischer Anspruch die Verteilungsgerechtigkeit in einer Gesellschaft. Die folgende Arbeit beschäftigt sich mit der Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit in Wien anhand der Wohnfrage. Wie ist Wohnraum verteilt und wie ist die Wohnungs- und Sozialpolitik der Gemeinde Wien bezüglich Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit zu beurteilen? Aufbauend auf einer vertieften Auseinandersetzung mit dem Begriff der Verteilungsgerechtigkeit sowie der Beschreibung dreier theoretischer Ansätze von John Rawls, Robert Nozick und Amartya Sen werden Kriterien für die Beurteilung politischer und gesellschaftlicher Verteilungspraxis gefunden. Außerdem wird die Erforschung von Sozialstaaten und dem Themenkomplex Wohnen genauer betrachtet. Ausgehend von diesen theoretischen Grundlagen werden in einem zweiten und dritten Teil der Arbeit einerseits die Wohnungs- und Sozialpolitik im Bundesland Wien sowie die Wohnsituation der Bürgerinnen und Bürger untersucht.

Aufgrund der theoretischen Ansätze, der politischen Praxis und der tatsächlichen Wohnsituation der Wienerinnen und Wiener wird argumentiert, dass Verteilungsgerechtigkeit als eine Kombination von Verfahrensgerechtigkeit und Verwirklichungschancen zu begreifen ist und die Umsetzung auf Werturteilen beruht, die stets demokratisch ausgehandelt werden müssen. Im Hinblick auf die Verteilung von Wohnraum kann festgestellt werden, dass in Wien überdurchschnittlich viele Menschen in Mietwohnungen leben und deshalb vom diesbezüglichen Marktgeschehen in besonderem Maße betroffen sind. Insgesamt ist der Wohnungsmarkt in den letzten Jahren mehr und mehr unter Druck gekommen, was eine verstärkte politische Antwort nötig macht. Politische Maßnahmen der Subjekt- und Objektförderung, die diesem Prozess entgegenwirken, sind in Wien bisher allerdings nur zögerlich in Gang gekommen.

Abstract (English)

Distributional justice is a central socio-political claim that is regularly made in European member states concerning welfare topics. This master's thesis addresses questions regarding distributional justice especially on the topic of housing in Vienna. It is asked how the living space is distributed and how the political action of the Viennese government can be judged on criteria of distributive justice. Based on a deepened discussion in terms of distributive justice and the description of the three different theoretical approaches by John Rawls, Robert Nozick and Amartya Sen assessment criteria will be defined to evaluate political and social distributive actions of the Viennese government. Besides the current research on welfare states, the complex topic of housing is considered. The second and third part of the thesis are built on these theoretical foundations and give attention to the housing and welfare policies in Vienna as well as the housing situation of the population of Vienna.

The presented theoretical approaches, the reviewed policies and the actual housing situation in Vienna lead to an argument that distributive justice consists of a combination of procedural justice and a capability approach. The referring political realization is based on value judgements which result of democratic debates. Regarding the distribution of living space, it can be asserted that an above-average number of people in Vienna live in rented apartments and are therefore especially affected by any market development. In the previous years, the Viennese housing market has been put under increasing pressure, which requires reinforced political responsibility. Until today political actions in the area of housing promotion (to individuals or for construction) which oppose this process unfortunately started only in a very hesitant way.

Einleitung

Die UN-Sonderbeauftragte für das Recht auf Wohnen, Leilani Farha, bezeichnet den Wohnungsbau als ein Schlüsselthema des 21. Jahrhunderts¹. Die in den letzten Jahren und Jahrzehnten stetig steigenden Mietpreise in Europas Großstädten sind vor allem auch unter dem Stichwort „leistbares Wohnen“ viel diskutiert. Wien gilt international diesbezüglich als Positivbeispiel. Im März 2017 titelte DIE ZEIT: „Wohnen in Wien. Hauptstadt des bezahlbaren Wohnens“, doch der Autor Lukas Kapeller schreibt dann: „Im internationalen Vergleich gilt Wien als mieterfreundlich, weil die Politik den sozialen Wohnungsbau nie verscherbelt hat. Doch die Stadt steht zunehmend vor Problemen“². Einerseits dämpfe der soziale Wohnbau in Wien den Prozess der Gentrifizierung und die Stadt verfüge über die größte kommunale Hausverwaltung Europas (Wiener Wohnen), die über 220.000 Wohnung in ihrer Obhut habe (vgl. ebd.). Trotzdem steigen andererseits die Mieten rasant an und der Wohnbau hinkt dem Bedarf an Wohnungen stark hinterher. In Wien nehmen außerdem jährlich circa 10.000 Menschen die Angebote der Wohnungslosenhilfe in Anspruch. Im Dezember 2018 fand in Wien eine Tagung unter dem Titel „Housing for all“ statt, veranstaltet von der Stadt Wien und Wiener Wohnen. Der Wiener Bürgermeister Dr. Michael Ludwig stellte in diesem Rahmen klar, dass dies ein politisches Thema ist: „Denn der freie Markt wird niemals breite Schichten der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum versorgen. Dazu braucht es die Politik“³. Eine Politik, die den kommunalen Wohnbau fördert und langfristig schützt. Doch für bezahlbaren Wohnraum sind nicht nur ausreichend Wohnungen notwendig. Das Thema ist bei näherer Betrachtung weit komplexer. Wer wie wohnt und wer nicht wohnt, hängt von einer Vielzahl persönlicher und gesellschaftlicher Faktoren ab und ist Ergebnis allgemeiner Vermögensverteilung und gesellschaftlicher Machtstrukturen. Diese werden wiederum von einer Vielzahl an politischen Stellschrauben (mit)gesteuert. Wohnen wird beeinflusst von Arbeitsmarktpolitik, Migrationspolitik, von Sozialpolitik, aber auch von der Stadtplanung und von unterschiedlichen relevanten Gesetzen (Eigentumsrecht, Mietrecht, Baurecht).

Alle europäischen Staaten sind sogenannte Wohlfahrtsstaaten, verfügen also über Netze der sozialen Sicherung. Alle 28 Staaten verbindet der Konsens darüber, dass das Abdecken von

¹ <https://housing-for-all.eu/de/>, aufgerufen am 11.03.2019

² <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-03/wohnen-wien-preise-gentrifizierung-probleme>, aufgerufen am 11.03.2019

³ <https://housing-for-all.eu/de/>, aufgerufen am 11.03.2019

sozialen Risiken Gegenstand des öffentlichen Interesses ist (vgl. Bazant, Schubert 2009, S. 513). Sozialstaatliche Institutionen sind damit auch die zentralen Organe der Umverteilung von Wohlstand innerhalb eines Nationalstaates. Bei der Beurteilung von gelungener Umverteilung, bei der Frage nach einem erfolgreichen sozialstaatlichen System, ist die entscheidende Frage (neben der der Effektivität) die Frage nach der Gerechtigkeit. Wenn wir wissen wollen, ob Österreich und ganz konkret die Stadt Wien über ein gutes sozialstaatliches Instrumentarium verfügt, dann fragen wir vor allem: Ist die (Um)Verteilung *gerecht*? Um diese Frage soll es in der vorliegenden Masterarbeit gehen. Am Beispiel des Wohnens wird untersucht werden, was Verteilungsgerechtigkeit beziehungsweise soziale Gerechtigkeit bedeutet, und geklärt werden, wie die diesbezügliche Situation in Wien ist. Die Forschungsfrage lautet:

Wie ist die aktuelle Wohnungs- und Sozialpolitik des Bundeslandes Wien und die daraus resultierende Wohnsituation der Bürgerinnen und Bürger Wiens unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit zu beurteilen?

Um diese Frage beantworten zu können, werde ich in einem ersten Teil den theoretischen Rahmen abstecken. Die beiden zentralen Themen werden die Verteilungsgerechtigkeit und die Rolle des Staates sein. Ausgehend von den Überlegungen Thomas Eberts zur sozialen Gerechtigkeit werden die Ansätze von John Rawls, Robert Nozick und Amartya Sen näher ausgeführt. Anhand der Texte der Autoren sollen zentrale Kriterien zur Beurteilung von Verteilungsgerechtigkeit gefunden werden. Als zentralen Akteur der Umsetzung und Durchsetzung von Verteilungsgerechtigkeit wende ich mich dann der Rolle des Staates zu. Was bedeutet Sozialstaatlichkeit im Allgemeinen? Wie sieht Sozialstaatlichkeit in einem kapitalistischen Staat aus? Wie kann Wohnen untersucht werden?

Der zweite Teil der Arbeit handelt dann von der konkreten Wohnungs- und Sozialpolitik der Gemeinde Wien. Ich werde hierbei auf die sozialstaatlichen Rahmenbedingungen, den sozialen Wohnungsbau der Stadt, die relevanten rechtlichen Vorschriften sowie die Wiener Wohnungslosenhilfe eingehen.

Im dritten Teil soll dann die Wohnsituation der Wienerinnen und Wiener beleuchtet werden. Wer wohnt wie? Wer wohnt hingegen nicht? Relevant werden hier Fragen sein nach dem Verhältnis von Eigentums- und Mietwohnungen, nach der Mietpreisentwicklung der letzten Jahre und der Qualität der Wohnungen. Zuletzt möchte ich das Thema Wohnungslosigkeit aufgreifen und auch

einen Exkurs in die Wiener Wohnungslosenhilfe als spezifische sozialstaatliche Maßnahme einfügen.

Die in der theoretischen Auseinandersetzung mit der Frage nach Verteilungsgerechtigkeit und der diesbezüglichen Rolle des Staates gewonnenen Kriterien werde ich abschließend auf die Wohnungs- und Sozialpolitik, sowie die Wohnsituation in Wien anwenden und mir so ein Urteil bilden können.

Teil I: Verteilungsgerechtigkeit und die Rolle des Staates

In demokratischen Nationalstaaten kommt dem Staat die Aufgabe zu, für eine gerechte Verteilung von Wohlstand, aber auch von Lasten und Pflichten zu sorgen, man spricht dann auch von Sozialstaatlichkeit. In Prozessen zunehmender Globalisierung wird aktuell immer wieder intensiv über soziale Gerechtigkeit diskutiert. „Diese Diskussion ist, so kann man sagen, Teil der politischen und intellektuellen Auseinandersetzung über die Vorzüge und Defizite, über die Zukunftsfähigkeit und über den Erhalt, den Umbau oder den Abbau des Sozialstaates.“ (Ebert 2015, S. 17). Der Diskurs dreht sich dabei um zwei zentrale Faktoren: Die gültige oder erwünschte Gerechtigkeitskonzeption und die Rolle des Staates in deren Umsetzung. Das nächste Kapitel beschäftigt sich zunächst mit verschiedenen theoretischen Ausführungen zur Verteilungsgerechtigkeit.

1.1 Verteilungsgerechtigkeit

Soziale Gerechtigkeit stellt einen Unterfall von Gerechtigkeit dar, sie ist die Form von Gerechtigkeit, die auf die Ordnung des Sozialen (Gesellschaft, Wirtschaft, Staat) bezogen ist. Sie kann abgegrenzt werden von der Gerechtigkeit, die das Verhältnis zwischen Individuen betrifft (dies wird vom Zivilrecht abgedeckt) oder der Gerechtigkeit, die die Beziehung zwischen Individuum und Allgemeinheit regelt (dies übernimmt das Strafrecht) (vgl. Ebert 2015, S. 38). Trotz unterschiedlicher Auffassungen darüber, was inhaltlich oder normativ als sozial gerecht zu bezeichnen ist, ist die Basisbedeutung von sozialer Gerechtigkeit eine angemessene Verteilung von Gütern und Lasten, wobei dies auch Rechte und Pflichten, Chancen, Freiheitsspielräume und Machtaspekte miteinschließt (ebd.). Darüber hinaus gibt es nach Ebert zwei Kriterien für Angemessenheit: „Als angemessen und somit als gerecht gilt die Verteilung, wenn sie zwei Bedingungen erfüllt: Erstens muss sie regelgebunden, d.h. nicht willkürlich, und zweitens sozialetisch geboten sein“ (ebd.). In der vorliegenden Arbeit werden die Begriffe soziale Gerechtigkeit und Verteilungsgerechtigkeit aufgrund dieser Definition gleichgesetzt. Soziale Gerechtigkeit meint einen Verteilungsvorgang, weshalb vier Aspekte relevant sind:

1. Gegenstände: Was soll verteilt werden? (Güter und Lasten wie Einkommen, Vermögen, Freiheitsspielräume, politische Macht, ökonomische Macht, Chancen, Umweltressourcen, Arbeitsplätze, soziale Positionen, Finanzierungslasten, usw.)

2. Adressaten: An wen soll verteilt werden? (soziale Gruppen: Berufsgruppen, soziale Klassen, Geschlechter, Generationen, Bedarfsgruppen, usw.)
3. Maßstäbe: Nach welchen Kriterien soll verteilt werden?
4. Akteure: An wen richtet sich die Forderung nach gerechter Verteilung?

Nach diesen grundlegenden Anmerkungen möchte ich nun auf Gerechtigkeitsprinzipien und Konzeptionen bei Thomas Ebert eingehen.

1.1.1 Gerechtigkeitsprinzipien, politische Gerechtigkeitsregeln und Konzeptionen einer gerechten Gesellschaft (Thomas Ebert)

Gerechtigkeitsprinzipien geben Antwort auf die Frage nach der regelgebundenen und sozialetisch gebotenen Verteilung. Bereits seit der Antike werden Prinzipien der Gerechtigkeit formuliert. Ebert (2015, S. 39-47) nennt vier Prinzipien:

1. Gerechtigkeit als Unparteilichkeit
2. Gerechtigkeit als Gegenseitigkeit
3. Gerechtigkeit als Zuteilung nach dem Prinzip „Jedem das Seine“
4. Gerechtigkeit als Gleichbehandlung

Das Prinzip der Unparteilichkeit stellt dabei eine Art Überkategorie dar, sie bedingt alle folgenden Prinzipien. Unparteilichkeit wurde in der Antike mit der Göttin Justitia dargestellt, deren Augen verbunden waren und meint, dass es für Urteile und Entscheidungen einen übergeordneten Maßstab geben muss, der ungeachtet der betroffenen Person oder Personen gilt.

Das Prinzip der Gegenseitigkeit besagt grundsätzlich, dass jede Person einer anderen dieselben Rechte zugesteht, die er oder sie selbst für sich beansprucht und auch nur die Pflichten zumutet, die er oder sie für sich selbst als zumutbar empfindet. Dieses Prinzip taucht in unterschiedlichen Formen und Formulierungen auf. Die vermutlich historisch älteste ist die Vorstellung von Gerechtigkeit als Vergeltung, also die Idee Gleiches mit Gleichem zu beantworten und so einen direkten kausalen Zusammenhang zwischen Handlung und Konsequenz herzustellen. Wer Gutes tut, dem soll Gutes widerfahren, wer Schlechtes tut, dem soll Schlechtes widerfahren. Dies bezieht sich auf Situationen, die bereits stattgefunden haben. Zeitlich voraus gedacht wurde die Idee jedoch auch formuliert, nämlich beispielsweise als die sogenannte „Goldene Regel“: „Was du nicht willst, das man dir tu“, das füg‘ auch keinem anderen zu“. Sie wird in der Bergpredigt ähnlich formuliert und auch der kategorische Imperativ von Kant zielt darauf ab: „Handle so, dass die

Maxime deines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten könne“ (Kant, zit. nach Ebert 2015, S. 41). Man könnte das Prinzip der Gegenseitigkeit jedoch auch als Tausch auslegen, der keiner Vorleistung bedarf, sondern ein äquivalenter Austausch von Leistung und Gegenleistung ist. Daneben besteht auch die Vorstellung von gesellschaftlicher Gegenseitigkeit als Konvention oder Solidarität (vgl. ebd. S. 41 f.).

Als drittes gibt es das Prinzip „Jedem das Seine“, das Gerechtigkeit von Zuteilung aus einer personenbezogenen oder personengruppenbezogenen Perspektive sieht: „Jeder soll das erhalten bzw. zu dem verpflichtet werden, was seinem eigenen Wesen und seiner Bestimmung entspricht“ (S. 43). Dies kann heißen, Steuern gemäß der eigenen Leistungsfähigkeit entrichten zu müssen, oder auch Bildung entsprechend der Begabung zu erhalten. Die im Jahr 1976 veröffentlichte Karikatur von Hans Traxler illustriert treffend, dass es nicht gerecht ist, an alle dieselben Forderungen zu stellen:

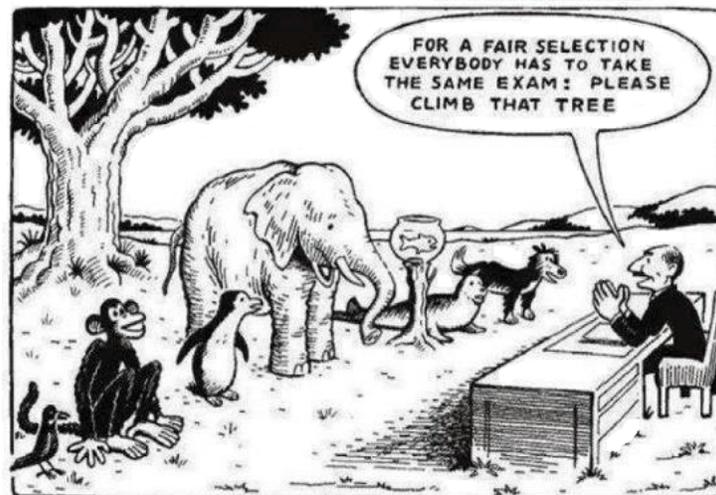


Abbildung 1

Gleichzeitig jedoch kann Gerechtigkeit auch als Gleichbehandlung definiert werden. Auf den ersten Blick scheint dies ein Widerspruch zu sein. Doch Gleichheit ist nicht im schematischen Sinne zu verstehen, sondern immer in Bezug auf ein bestimmtes Vergleichskriterium. Gerechtigkeit besteht dann also darin, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Wiederum ist es dabei entscheidend, welches Kriterium der Gleichheit oder Ungleichheit herangezogen wird. So kann der Erhalt von Rentenzahlungen in Abhängigkeit vom Lebensalter oder auch von den vorangegangenen Einzahlungsbeträgen stehen. Beides entspricht formal dem

Gleichbehandlungsprinzip, führt aber möglicherweise zu unterschiedlichen Ergebnissen (vgl. S. 44). Sowohl das Prinzip „Jedem das Seine“ als auch das Prinzip der Gleichbehandlung lassen eine inhaltliche Ausgestaltung völlig offen. So könnte ersteres Prinzip im Bereich der Bildung heißen, jedem Kind stünde eine Bildung nach seinen Fähigkeiten zu. Es könnte aber auch heißen, Kinder aus sozio-ökonomisch schwachen Familien, deren Leistung hinter der anderer zurückfällt, steht besondere Förderung zu, um ihre schwierigen Startbedingungen auszugleichen. Das Gleichbehandlungsprinzip, welches dem „Jedem das Seine“ Prinzip scheinbar gegenübergestellt ist, könnte hier dasselbe fordern. Zieht man als Kriterium der Gleichbehandlung zum Beispiel einen Aufnahmetest heran, so würde man formal alle Kinder mit dem gleichen oder ähnlichen Ergebnis wiederum gleich behandeln, sodass alle besonders begabten Schülerinnen und Schüler die Möglichkeit haben, die für sie passende Schule zu besuchen. Damit rechtfertigt der Gleichbehandlungsgrundsatz eine Ungleichbehandlung. Die Beispiele zeigen, dass die genannten Prinzipien inhaltlich sehr unterschiedliche und zuweilen sogar konträre Schlüsse zulassen (ebd. S. 45 f.). Aufgrund dessen wurden sie von unterschiedlichen Denkern in politische Gerechtigkeitsregeln übersetzt, die vor allem in den Bereichen der Sozialpolitik und der Steuerpolitik zu finden waren und sind. Zu diesen Gerechtigkeitsregeln zählen die folgenden Konzepte (vgl. ebd. S. 47-56):

- Leistungsgerechtigkeit (jedem Individuum steht zu, was durch seine Leistung entstanden ist)
- Tauschgerechtigkeit (Gerechtigkeit durch freiwillige Übereinkunft von Tauschpartnern)
- Bedarfsgerechtigkeit und Bedürfnisgerechtigkeit (Deckung eines Mindestbedarfs als fundamentales Recht jedes Menschen)
- Chancengleichheit und Chancengerechtigkeit (bezieht sich auf die Verteilung von Möglichkeiten, als Voraussetzung von und in Kombination mit Leistungsgerechtigkeit)
- Belastungs- und Finanzierungsgerechtigkeit (bezieht sich auf die Verteilung von Lasten und Pflichten, in der Praxis behandelt sie die Frage, wie Staatsaufgaben gerecht zu finanzieren sind)
- Verteilungsgerechtigkeit (unpräziser Begriff, eine der zentralen Leitideen des Sozialstaats, meist bezogen auf Einkommen und Vermögen)
- Soziale Gleichheit (ähnelt der Verteilungsgerechtigkeit, betont egalitären Aspekt)

- Ergebnisgleichheit (angelehnt an Bedarfsgerechtigkeit, unabhängig von Leistung, Fähigkeit oder Anstrengung soll jeder das gleiche Ergebnis erhalten, ist damit extrem egalitär und wird in der Realität nie ernsthaft gefordert)

Über einige der genannten politischen Gerechtigkeitsregeln besteht weitgehende gesellschaftliche Einigkeit. Die Mehrheit der Menschen stellt die grundsätzliche Verteilung nach Leistung, aber auch die Deckung eines Mindestbedarfs ohne irgendeine vorangegangene Leistung, grundsätzlich nicht in Frage. Doch die genannten Regeln könnten noch nicht beantworten, worin soziale Gerechtigkeit besteht. Die unterschiedlichen Ansätze sind nicht deckungsgleich, konkurrieren miteinander und widersprechen sich zum Teil. Der offensichtlichste Konflikt besteht dabei zwischen Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit. In der Frage, ob beispielsweise Studiengebühren gerecht sind, sprechen Leistungsgerechtigkeit, Tauschgerechtigkeit und Verteilungsgerechtigkeit dafür, Bedarfsgerechtigkeit und Chancengerechtigkeit jedoch dagegen. Um entscheiden zu können, welche Regel im jeweiligen Fall anzuwenden ist, wie die unterschiedlichen Regeln zu gewichten sind oder in welchem Verhältnis sie stehen sollen, bedarf es einer höherrangigen inhaltlichen Gerechtigkeitsnorm. Sowohl Gerechtigkeitsprinzipien als auch politische Gerechtigkeitsregeln sind inhaltlich nicht definiert und erlauben die unterschiedlichsten Argumentationen. Erst mit einer übergeordneten Konzeption einer gerechten Ordnung von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat lassen sich inhaltliche Schlüsse ziehen.

Ebert unterteilt diese gesellschaftlichen Leitideen in drei Kategorien: „libertäre“, „radikal-egalitäre“ und „traditionell-sozialstaatliche“ Gerechtigkeitskonzeptionen (vgl. ebd. S. 56-62). Die libertäre Konzeption geht von einer Gesellschaft aus freien und selbstständigen Bürgerinnen und Bürgern aus, die selbstverantwortlich handeln und deshalb auch etwaige Risiken tragen. Daraus abgeleitet zielt soziale Gerechtigkeit vor allem darauf ab, Selbstständigkeit und Eigenverantwortung zu fördern und zu schützen, Unselbständigkeit und mangelnde Verantwortung hingegen nicht zuzulassen. Dem Staat kommt dabei ein möglichst minimaler Geltungsanspruch zu, seine Aufgaben sind weitgehend auf die Erhaltung von geeigneten Rahmenbedingungen des Wirtschaftens begrenzt. Die gegenseitigen Verpflichtungen der Gesellschaftsmitglieder ergeben sich hauptsächlich nach den Regeln des äquivalenten Tausches. Was jedem Einzelnen und jeder Einzelnen zusteht, ist, was sich aus selbstverantwortlicher Lebensführung und eigener Arbeit ergibt, weshalb Umverteilung nicht sozial gerecht sein kann. Im Vordergrund stehen die Gerechtigkeitsregeln der Chancengleichheit und der

Leistungsgerechtigkeit, unter Anwendung des Gleichbehandlungsprinzips heißt das: „Gleiche Fähigkeit, gleicher Fleiß, gleiche Arbeit, d.h. letztlich gleiche Leistung am Markt, müssen gleich, ungleiche Fähigkeit, ungleicher Fleiß, ungleiche Marktleistung müssen ungleich behandelt werden“ (ebd. S. 58). Bedarfs- oder Bedürfnisgerechtigkeit kommen allenfalls in sehr abgegrenzter Form in Frage.

Eine andere gesellschaftliche Konzeption ist der radikale Egalitarismus, den gegenwärtig zwar kaum jemand vertritt, der historisch jedoch immer wieder von großer Bedeutung war. Im radikalen Egalitarismus ist eine Gesellschaft dann gerecht, wenn kein Gesellschaftsmitglied in eine überlegene oder übermächtige Position kommen kann. Die gegenseitige Verpflichtung besteht demnach in der Anerkennung der absoluten Gleichrangigkeit. Einkommen und Besitz müssen völlig gleich verteilt sein und soziale Differenzierung gilt es zu verhindern. Jedem Individuum kommt das Gleiche zu und der Maßstab der Gleichbehandlung ist das Person-Sein als solches. Als vorrangige Gerechtigkeitsregel ergibt sich daraus das Bedarfsprinzip.

Die traditionell-sozialstaatliche Konzeption stellt die Mitte der beiden genannten Positionen dar. Ihre Leitideen sind vor allem die kollektive Sicherheit und maßvolle Gleichheit, meist Verteilungsgerechtigkeit genannt. Es ist demzufolge zwar Aufgabe des Individuums, sich eine gesellschaftliche und/ oder ökonomische Stellung zu erarbeiten, doch sollen die Menschen auch vor Risiken des Lebens und des Arbeitsmarktes (Krankheit, Arbeitslosigkeit) geschützt werden. Es liegt außerdem in der gesellschaftlichen Verantwortung, Benachteiligungen auszugleichen und Chancengerechtigkeit herzustellen. Die Verteilung von Einkommen und Vermögen soll möglichst geringe Unterschiede aufweisen, jedoch so groß sein, dass das Anreizsystem der Marktwirtschaft wirksam bleibt. Die Grundsätze dieser Konzeption sind weit weniger klar und eindeutig, als in den vorangegangenen beiden Fällen und lassen eine große inhaltliche Breite zu. Insgesamt kann die grundsätzliche Idee der Konzeption auch mit dem Begriff der „Solidarität“ betitelt werden, also als Verpflichtung und Anspruch auf gegenseitige Hilfe, wenn die Kräfte der Individuen nicht zur Lebensbewältigung ausreichen. Es geht schlussendlich darum, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Chancengleichheit in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen und geschickt zu kombinieren.

Die drei unterschiedlichen Konzeptionen, die von Ebert beschrieben wurden, werden in der folgenden Tabelle nochmals übersichtlich dargestellt:

	Libertär	Radikal-egalitär	Traditionell-sozialstaatlich
Öffentliche soziale Sicherung	Nicht mehr als unbedingt nötig	So viel wie nötig, um Gleichheit zu schaffen	So viel, wie zu einer Mindestsicherung nötig
Regulierung des Arbeitsmarktes	Möglichst wenig	hoch	Im Sinne einer sozialen Marktwirtschaft
Einkommensverteilung	Möglichst wenig Umverteilung des Marktergebnisses	Vollständige Umverteilung	In dem Maße wie es die Marktanreize nicht beeinträchtigt
Steuersystem	Möglichst geringe Steuern	Hohe Steuern für Personen mit hohem Einkommen oder viel Besitz	So hoch wie es Solidarität erfordert
Vorrangige Gerechtigkeitsregel(n)	Tauschgerechtigkeit, Chancengleichheit, Leistungsgerechtigkeit	Bedarfsprinzip	Chancengleichheit, Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit

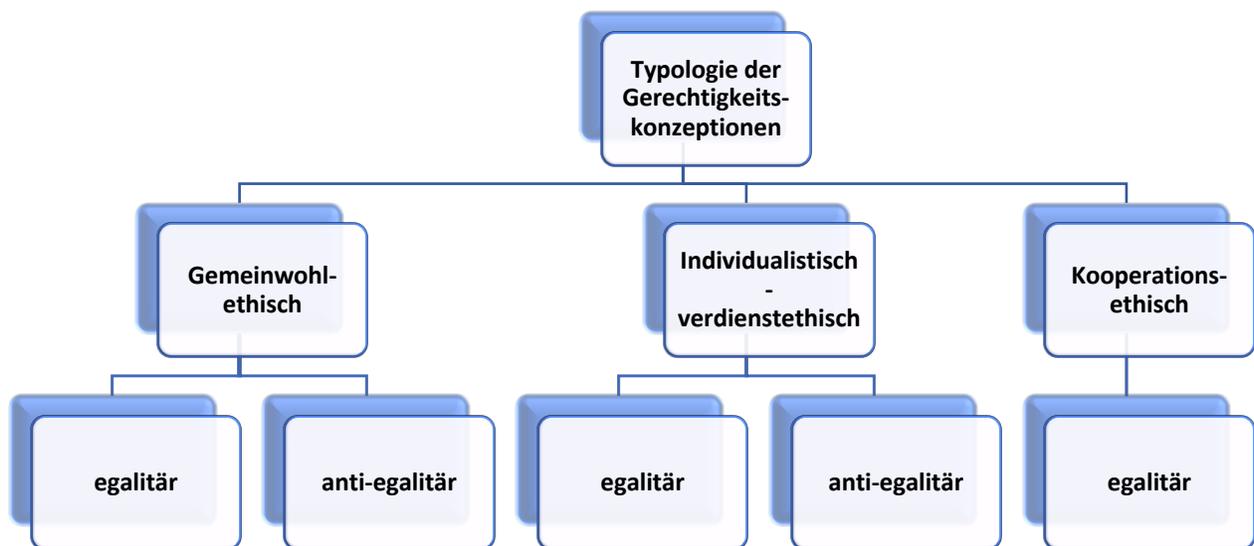
Es wird aus der Übersicht klar erkennbar, dass die traditionell-sozialstaatliche Konzeption die unklarste und in der Praxis komplexeste Version darstellt. Obwohl jede Konzeption für die Gesellschaft und Politik andere Schlüsse zieht, können alle als gerecht argumentiert und begründet werden. Die Unterschiede entstehen aus unterschiedlichen Menschenbildern und Vorstellungen über ein erstrebenswertes Leben und einen angemessenen Freiheitsgebrauch. Wer libertäre Standpunkte vertritt, betont den Wert von Selbstständigkeit und Unabhängigkeit und versteht die damit verbundenen Risiken als angemessenen Preis dafür. Das gesellschaftliche Zusammenleben ist geprägt von Konkurrenz. Vertreter des Egalitarismus hingegen stellen Gleichrangigkeit und gegenseitige Unterstützung ins Zentrum, vertreten eine grenzenlose Solidarität. Befürworter der traditionell-sozialstaatlichen Gesellschaftskonzeption versuchen hingegen, die Werte der Selbstständigkeit, der Eigenverantwortung und der Solidarität bzw. Gemeinschaftlichkeit zu vereinen.

1.1.2 Typologie der Konzeptionen der sozialen Gerechtigkeit (Thomas Ebert)

Thomas Ebert subsumiert historische und aktuelle Überlegungen zur sozialen Gerechtigkeit in einer Typologie, die zwei zentrale Kriterien berücksichtigt, zum einen das Kriterium, nach welchem die Verteilungsgerechtigkeit beurteilt werden soll, und zum anderen, welches Maß an Gleichheit oder Ungleichheit angestrebt wird (vgl. Ebert 2015, S. 387-404). Er benennt drei Konzeptionen: Die gemeinwohl-ethische, die individualistisch-verdienstethische und die kooperations-ethische Konzeption von sozialer Gerechtigkeit. Der gemeinwohl-ethische Theorie-Typus ist durch zwei Grundsätze gekennzeichnet. Erstens ist *objektiv gegeben*, worin das Gemeinwohl besteht. Dies ist nicht von der Anerkennung der Gesellschaftsmitglieder abhängig und wird auch nicht durch Übereinkunft oder Ähnliches erst geformt. Aus der sozialen Natur des Menschen, aus seinem Hang zum Zusammenleben, lasse sich ableiten, was dem Gemeinwohl dient. Alternativ gibt es auch Vorstellungen, dass sich dies aus einer umfassenden göttlichen oder metaphysischen Ordnung ergibt, die auch die gesellschaftliche Ordnung inkludiert. Zweitens gilt: „Sozial gerecht ist, was dem Gemeinwohl, d.h. dem Bestand und dem Gedeihen der Gemeinschaft als Ganzer, dient“ (ebd. S. 388). Das bedeutet auch, dass das Individuum der Gemeinschaft als Ganzes nachgeordnet ist. Wesentliches gesellschaftliches Leitbild ist der Wert des Eingebundenseins des Individuums in eine Gemeinschaft, ein angemessener Freiheitsgebrauch besteht im sich Einfügen in eine Gemeinschaft und im Mitgestalten dieser Gemeinschaft. Der zweite Typus ist die individualistisch-verdienstethische Konzeption, welche in erster Linie auf die Sicherung und Bewahrung der persönlichen Freiheit der Individuen abzielt. Ausgehend von den Freiheitsrechten der Individuen werden Normen des gesellschaftlichen Zusammenlebens formuliert, diese müssen gegenüber der Freiheit der Individuen legitimiert werden. Verdienstethisch zusätzlich deshalb, weil sich die Freiheitsrechte des Individuums vor allem auch auf das Verfügungsrecht über die Ergebnisse und Erträge der eigenen Arbeitsleistung beziehen. Leistung und Verdienst werden damit zu den entscheidenden Kriterien der gerechten Verteilung. Daraus folgt auch, dass es keine Instanz geben kann, die zu Umverteilung berechtigt ist, da dies einen illegitimen Eingriff in die Freiheitsrechte der Personen darstellen würde. Die gesellschaftliche Leitidee heißt: „Ein erstrebenswertes Leben in der Gemeinschaft ist ein solches, das den Individuen freie Entfaltung und Unabhängigkeit voneinander gewährleistet“ (ebd. S. 390). Die dritte, die kooperations-ethische Konzeption, wurde umfassend erstmals von John Rawls formuliert, auf dessen Ansatz später noch näher eingegangen wird. Im kooperations-ethischen

Denken ist eine Gesellschaftsordnung dann gerecht, „[...] wenn sie den Regeln der freiwilligen Kooperation zwischen gleichberechtigten Gesellschaftsmitgliedern entspricht und wenn sie folglich von vernünftigen Individuen freiwillig akzeptiert werden kann“ (Ebert 2015, S. 391). John Rawls etablierte für diesen Umstand den Begriff der Fairness in seiner Theorie. Das erstrebenswerte Leben in der Gemeinschaft entsteht durch die gegenseitige Anerkennung als freier, gleicher und vernünftiger Mensch. Die Mitglieder der Gemeinschaft sind dabei weder automatisch und naturgegeben in Gemeinschaft mit objektiv gegebenem Gemeinwohl, wie im gemeinwohl-ethischen Ansatz vorgeschlagen, noch wird Gemeinschaft allein nach dem Richtmaß der individuellen Freiheitsrechte gestaltet. Vielmehr begeben sich Individuen aus freien Stücken und aus Gründen der Vernunft in gesellschaftliche Kooperation und Ordnung.

Von den gemeinwohlethischen und individualistisch-verdienstethischen Ansätzen gibt es wiederum egalitäre und anti-egalitäre Versionen, wohingegen der kooperationsethische Ansatz lediglich in egalitärer Ausführung vorkommt. Die untenstehende Grafik zeigt einen Überblick über die von Ebert vorgeschlagene Typologie der Konzeptionen von sozialer Gerechtigkeit:



Auf den feinen, aber doch bedeutsamen Unterschieden zwischen individualistisch-verdienstethischem und kooperationsethischem Ansatz möchte ich an dieser Stelle noch kurz eingehen. Der unter anderem von John Locke vertretene individualistisch-verdienstethische Ansatz geht davon aus, dass Individualrechte jedem gesellschaftlichen Konsens vorausgehen. Individuelle Freiheits- und Besitzrechte haben Vorrang vor jeder Kooperation und setzen damit

Gesellschaft und Staat entsprechende Grenzen. Gesellschaftliche Regeln werden auf ein Mindestmaß begrenzt, welches notwendig ist, um individuelle Freiheiten zu schützen. Gehen Autoren von einer Art Gesellschaftsvertrag aus, dann handelt es sich um einen *normensichernden* Gesellschaftsvertrag. Das Eigeninteresse der Individuen ist zentraler Fixpunkt, wohingegen soziale Vereinbarungen zwar dem gegenseitigen Vorteil dienen, jedoch nicht ethisch geboten sind. Der individualistisch-verdienstethische Ansatz entspricht in der politischen Realität den Vorstellungen des Liberalismus. Der kooperationsethische Ansatz, vorrangig repräsentiert durch John Rawls, vertritt die Ansicht, dass Individualrechte dem gesellschaftlichen Konsens nicht vorausgehen, sondern erst aus diesem entstehen. Ein Gesellschaftsvertrag hat deshalb *normenbegründenden* Charakter. Auch macht uns die gegenseitige Anerkennung als Personen erst zu Individuen und begründet damit Rechte, Individualrechte kann es also ohne Gesellschaft sinnvollerweise nicht geben. Des Weiteren gilt Kooperation als Wesensbestandteil des Individuums, weshalb die Einhaltung von Regeln sozialer Gerechtigkeit im Sinne der Kooperation eine ethische Verpflichtung darstellt. Die Konzeption versucht eine Synthese zwischen gemeinwohlethischem und individualistisch-verdienstethischem Ansatz und findet politisch Ausdruck im reformistischen, demokratischen Sozialismus.

Nun zum zweiten Unterscheidungsmerkmal zwischen den Konzeptionen sozialer Gerechtigkeit: dem angestrebten Maß an Gleichheit oder Ungleichheit in einer Gesellschaft. Ebert schlägt die Unterscheidung von vier Graden der Gleichheit oder Ungleichheit vor (ebd. S. 395).

Strenger Egalitarismus	Moderater Egalitarismus	Moderater Anti-Egalitarismus	Strenger Anti-Egalitarismus
<ul style="list-style-type: none"> •Über die rechtliche und politische Gleichheit aller Menschen hinaus wird zusätzlich völlige oder sehr weit gehende ökonomische und soziale Gleichheit angestrebt, also z.B. von Einkommen und Besitz. 	<ul style="list-style-type: none"> •Im Unterschied zum strengen Egalitarismus gilt soziale und ökonomische Ungleichheit in gewissem Umfang als hinnehmbar, zweckmäßig oder auch sozialetisch gerechtfertigt. Allerdings soll diese begrenzt und abgemildert werden. 	<ul style="list-style-type: none"> •Rechtliche und politische Gleichheit aller Menschen wird befürwortet, soziale und ökonomische Gleichheit aber als ungerecht betrachtet. 	<ul style="list-style-type: none"> •Jegliche Gleichheitsforderung wird abgelehnt, und zwar nicht nur die Forderung nach ökonomischer und sozialer, sondern auch die nach rechtlicher und politischer Gleichheit.

Die gemeinwohl-ethischen und die individualistisch-verdienstethischen Gerechtigkeitskonzeptionen existieren in unterschiedlichen Varianten im Hinblick auf den Grad des Egalitarismus (vgl. ebd. S. 396 ff.). Gemeinwohlethische Ansätze waren im historischen Rückblick beispielsweise oft streng anti-egalitär. Große Denker der Antike, Platon und Aristoteles, lehnten sowohl ökonomische und soziale Gleichheit, als auch rechtliche Gleichstellung aller Menschen entschieden ab. Im Mittelalter galt das Gemeinwohl als ein übergeordnetes gesellschaftliches Ziel, die Menschen verstanden sich als gleich vor Gott, doch auf Erden ganz selbstverständlich in Stände unterteilt. Doch gemeinwohlethische Vorstellungen wurden auch mit mehr oder weniger strengen egalitären Idealen verknüpft, zum Beispiel von Thomas Morus („Utopia“) oder im Utilitarismus von John Stuart Mill. Während hier eine große Bandbreite vorliegt, die auch Abstufungen miteinschließt, sind individualistische Gerechtigkeitskonzeptionen meist moderat anti-egalitär. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass alle Menschen als Individuen mit unabdinglichen Freiheitsrechten anerkannt werden, dies jedoch das Recht des Individuums auf die Resultate seiner Leistungen nach sich zieht, was wiederum bedeutet, dass Umverteilungsansprüche anderer Personen oder der Allgemeinheit nicht gelten können. Dies ist jedoch kein zwangsläufiger Schluss. Friedrich Nietzsche beispielsweise wird von Ebert als radikal anti-egalitärer Individualist bezeichnet: „[...] er hat dem Individualismus eine naturalistische Wendung gegeben und leidenschaftlich bestritten, dass Menschen, die von Natur aus, d. h. in ihren Eigenschaften, Fähigkeiten, Neigungen, Stärken und Schwächen, ungleich sind, gleiche Rechte haben können“ (ebd. S. 398). Der dritte, kooperationsethische Ansatz, ist schließlich mit einem strengen Anti-Egalitarismus nicht vereinbar, da er per Definition die moralische und politische Gleichstellung aller Menschen impliziert. Obwohl der Hauptvertreter des Ansatzes, John Rawls, als moderater Egalitarist einzustufen ist, so sind doch auch andere Varianten des Ansatzes denkbar. Als Versuch der Synthese ist der Ansatz von John Rawls besonders interessant. Doch noch ein weiterer Grund führt dazu, dass auf seine Theorie der Gerechtigkeit im Folgenden näher eingegangen wird: Der kooperationsethische Ansatz ist in seiner Übersetzung in politische Realität am ehesten einem modernen sozialdemokratischen Staat nahe. Die Überlegungen von John Rawls haben für Österreich deshalb möglicherweise einen besonderen Stellenwert. Auch im Hinblick darauf, dass die traditionell-sozialstaatliche Konzeption einer gerechten Gesellschaft, wie oben bereits beschrieben, die unklarste und komplexeste Variante darstellt, lohnt sich ein differenzierter Blick.

1.1.3 John Rawls: Gerechtigkeit als Fairness

Als Einstieg möchte ich nochmals auf den eingangs bereits erwähnten engen Zusammenhang der Verteilungsfrage und der sozialen Gerechtigkeit zu sprechen kommen. Die Theorie einer sozialen Gerechtigkeit ist für die Frage nach der Verteilung von Wohnraum unter qualitativen und quantitativen Aspekten aufgrund dieses Zusammenhangs von zentraler Bedeutung: „Ein Begriff der sozialen Gerechtigkeit liefert „[...] in erster Linie einen Maßstab zur Beurteilung der Verteilungseigenschaften der gesellschaftlichen Grundstruktur“ (Rawls 1979, S. 26). Einen Maßstab, noch konkreter, Beurteilungskriterien zu finden und diese anzuwenden, ist Ziel der vorliegenden Arbeit. Ich möchte deshalb die Theorie von John Rawls nun vorstellen.

John Rawls stellt in seinem Werk „Eine Theorie der Gerechtigkeit“ (erstmalig 1971 veröffentlicht) den von ihm entwickelten Ansatz zu einer sozialen Gerechtigkeit vor, die sogenannte „Gerechtigkeit als Fairness“. Hauptgegenstand der Gerechtigkeit ist die Grundstruktur der Gesellschaft, genauer der wohlgeordneten Gesellschaft. Eine Gesellschaft ist dann wohlgeordnet, wenn „(1) jeder die gleichen Gerechtigkeitsgrundsätze anerkennt und weiß, dass das auch die anderen tun und (2) die grundlegenden gesellschaftlichen Institutionen bekanntermaßen diesen Grundsätzen genügen“ (ebd. S. 21). Im Kern steht also ein Einigungsprozess über die Anerkennung der gleichen Gerechtigkeitsgrundsätze. Außerdem fällt in diesem Zitat bereits der Begriff der Institutionen, auf den ich näher eingehen möchte.

Rawls stellt klar, dass sich seine Ausführungen auf eine gesellschaftliche Struktur beziehen, es geht um eine soziale Ordnung. Die soziale Ordnung einer modernen Gesellschaft definiert Lehner als „eine durch Kommunikation hergestellte und reproduzierte Menge von Regeln, die miteinander in unterschiedlichen Teilmengen verknüpft und in übergeordnete Zusammenhänge eingebunden sind“ (Lehner 2011, S. 117). Teilmengen dieser Ordnung sind Regelmechanismen wie beispielsweise der Markt oder Kultur. Diese Teilmengen der Regeln stehen in Verbindung miteinander und bilden zusammen ein System. Gesellschaftliche Regeln sind in unterschiedlichem Maße verbindlich. Die Regeln, die ein hohes Maß an Verbindlichkeit haben, bezeichnet man im sozialwissenschaftlichen Sprachgebrauch als Institutionen (vgl. ebd.). Institutionen sind demnach Regeln, denen sich Akteure nur mit erheblichen negativen Konsequenzen entziehen können (vgl. ebd. S. 119). Beispiele sind Privateigentum, Familie oder das Recht. Institutionen „binden jeweils für bestimmte Lebensbereiche das Handeln von Individuen und anderen Akteuren in gesellschaftliche Sinnzusammenhänge ein, regeln dieses Handeln verbindlich und sorgen für die

Durchsetzung von Regeln“ (ebd. S. 118). Institutionen können die immaterielle Form von Vorstellungen und Konzepten haben, aber auch die materielle Form von Gruppen und Organisationen annehmen. Allen gemeinsam ist, dass Institutionen ein durch Sinnzusammenhänge begründetes Regelwerk darstellen, welches mit Durchsetzungsmechanismen verbunden ist und so verbindlichen Charakter hat (vgl. ebd.). Obwohl Institutionen durch diesen Regelcharakter stabil erscheinen, sind sie doch in Bewegung: „Institutionen [...] sind kein starres System, das die Verhältnisse zwischen Individuen und Gruppen untereinander und gegenüber der Gesellschaft und dem Staat rein funktional bestimmt. Gewohnheiten, Sitten und Bedürfnisse werden mit ihrer Anerkennung auf Dauer gestellt. Sie bilden die Regelmäßigkeiten sozialen Handelns, entlasten den Einzelnen von der Wiederholung bewusster Entscheidungen zu bestimmten Handlungsweisen (Entlastungsfunktion), heben jedoch nicht das subjektive Bewusstsein des Handlungsnormen so auf wie biologische oder triebhafte Funktionen“ (Vossenkuhl 1997, S. 142). Dies bedeutet, dass die handlungsleitenden Normen hinterfragt werden können. Dieses kritische Bewusstsein von Normen und deren Legitimität bildet eine Basis sozialen Wandels, welche der gleichzeitigen stabilisierenden Wirkung der Institutionen entgegensteht (vgl. ebd.). Zu jeder Institution gehört auch die Hinterfragung ihrer zugrunde liegenden Normen und auch ihrer gesellschaftlichen Auswirkungen. In seinem Werk beschäftigt sich Rawls in diesem Zusammenhang mit dem Kriterium der Gerechtigkeit.

Rawls bezeichnet Gerechtigkeit auch als die erste Tugend sozialer Institutionen (vgl. S. 19). Obwohl möglicherweise immer umstritten bleiben wird, was im Einzelfall als gerecht oder ungerecht zu gelten hat, so ginge es darum, Einigkeit zu schaffen über gerechte Institutionen, die ohne Willkür zu einem sinnvollen Ausgleich konkurrierender Ansprüche führen und damit zum Wohle des gesellschaftlichen Lebens beitragen. Rawls formuliert es wie folgt: „Zwischen Menschen mit verschiedenen Zielen schafft eine gemeinsame Gerechtigkeitsvorstellung den Bürgerfrieden“ (ebd. S. 21). Seine Theorie der Gerechtigkeit ist eine Variante einer Gesellschaftsvertragstheorie, wie sie schon andere vor ihm beschrieben haben (John Locke, Jean Jacques Rousseau, Immanuel Kant). Er definiert Gerechtigkeitsgrundsätze als solche Grundsätze, „[...] die freie und vernünftige Menschen in ihrem eigenen Interesse in einer anfänglichen Situation der Gleichheit zur Bestimmung der Grundverhältnisse ihrer Verbindung annehmen würden“ (ebd. S. 28). Die sogenannte anfängliche Situation der Gleichheit meint dabei den in der Theorie des Gesellschaftsvertrages benannten Naturzustand oder auch Urzustand. Es handelt sich

dabei um eine rein theoretische Situation, in der niemand seine/ ihre Stellung in der Gesellschaft oder seine/ ihre natürlichen Gaben (Intelligenz, körperliche Eigenschaften) kennt. Rawls bezeichnet dies als den „Schleier des Nichtwissens“, der eine faire Ausgangssituation schafft, in der niemand benachteiligt wird, und der somit eine faire Verhandlung ermöglicht. Die Fairness bezieht sich in seiner Theorie dabei auf den fairen Entstehungsprozess der Gerechtigkeitsgrundsätze und nicht auf die Gerechtigkeitsvorstellung selbst. Im Urzustand würden laut Rawls die Menschen dann die folgenden zwei Grundsätze wählen:

1. Es gilt die Gleichheit der Grundrechte und -pflichten.
2. Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten sind nur dann gerecht, wenn sich aus ihnen Vorteile für jedermann ergeben, besonders für die schwächsten Gesellschaftsmitglieder.
(vgl. ebd. S. 31 f.)

Tatsächlich kann in der Realität jedoch niemand einer Gesellschaft nach fairer Verhandlung über Grundsätze wortwörtlich freiwillig beitreten, da jeder in eine vorhandene Gesellschaft hineingeboren wird. „Doch eine Gesellschaft, die den Grundsätzen der Gerechtigkeit als Fairness entspricht, kommt einem freiwilligen System noch am nächsten, denn sie entspricht den Grundsätzen, denen freie und gleiche Menschen unter fairen Bedingungen zustimmen würden“ (ebd. S. 30). Im Umkehrschluss sind Gerechtigkeitsvorstellungen danach zu beurteilen, wie annehmbar sie Menschen unter solchen Bedingungen sind (vgl. S. 35).

Rawls ordnet seinen Ansatz in einen Diskurs ein und grenzt dabei seine Theorie im Wesentlichen von zwei klassischen Vorstellungen von Gerechtigkeit ab: dem Utilitarismus und dem Intuitionismus. Zunächst erfolgt eine Gegenüberstellung zu den Ideen des Utilitarismus. Er fasst ihn wie folgt: „Der Hauptgedanke ist der, dass die Gesellschaft recht geordnet und damit gerecht ist, wenn ihre Hauptinstitutionen so beschaffen sind, dass sie die größte Summe der Befriedigung für die Gesamtheit ihrer Mitglieder hervorbringen“ (ebd. S. 40). Der Ansatz geht davon aus, dass das, was für jede Einzelperson gilt, nämlich das Streben nach dem größtmöglichen Wohlbefinden und der bestmöglichen Befriedigung der eigenen Bedürfnisse auch entsprechend für die Gesellschaft anwendbar ist. Ziel ist dann also die bestmögliche Förderung des Wohls der Gruppe und die weitestgehende Befriedigung eines Systems von Bedürfnissen, welches sich aus den Bedürfnissen der Mitglieder ergibt. Es wird dabei Gewinn und Verlust gegeneinander aufgerechnet, so wie eine Einzelperson eben auch verfahren würde. Das Nutzenprinzip, oder besser Nutzensummenprinzip besagt bezüglich der Aufgabe von Institutionen: „Eine Gesellschaft

ist richtig beschaffen, wenn ihre Institutionen die Summe des Nutzens maximieren“ (ebd. S. 42). Im Hinblick auf die Akteure lässt sich feststellen, dass sich soziale Gerechtigkeit in diesem Verständnis vor allem auf das Wohl der Gruppe als Summe bezieht. Der Verteilungsaspekt oder auch der zeitliche Aspekt (Befriedigung von Bedürfnissen sofort oder morgen oder im nächsten Jahr oder für die nächste Generation) kommt zunächst nicht vor und ist maximal nachrangig von Bedeutung. Dies bedeutet auch, dass größere Vorteile weniger kleinere Nachteile anderer aufwiegen können und das Wohl der Gruppe die Verletzung von Freiheitsrechten einiger Weniger rechtfertigen kann. Die Entscheidungen darüber trifft ein imaginierter unparteiischer Beobachter, der mit absoluter Vernunft und Empathie die vielfältigen Bedürfnisse aller in ein stimmiges System ordnet. Entsprechend der Herleitung des Entscheidungsprozesses vom Prozess einer Einzelperson auf die Summe der Gesellschaft, verfährt der gedachte Beobachter nun und fasst alle Menschen quasi zu einem einzigen zusammen. Rawls meint dazu: „Der Utilitarismus nimmt die Verschiedenheit der einzelnen Menschen nicht ernst“ (ebd. S. 45). Er widerspricht in seiner Theorie der Gerechtigkeit als Fairness diesen utilitaristischen Ideen entschieden. Für Rawls ist das Naturrecht, die Freiheitsrechte des oder der Einzelnen unverletzlich, sie können nicht zum Wohle der Gemeinschaft aufgehoben werden. Die Grundfreiheiten der Menschen sind zu jeder Zeit und unter allen Umständen unantastbar und auch das Aufrechnen von Vor- und Nachteilen ist ausgeschlossen. Er begründet das damit, dass diese Verfahren nicht den Grundsätzen entsprechen, die im Urzustand gewählt werden würden (vgl. ebd. S. 46). Dieser scheinbar klare Gegensatz könnte jedoch beinahe aufgehoben werden, wenn Utilitaristen argumentieren, dass naturrechtliche Vorstellungen sehr großen Nutzen haben und deshalb meist sowieso auch in utilitaristischen Gesellschaften befolgt werden würden. Außerdem könnte man in Frage stellen, ob im Urzustand nicht vielleicht das Nutzenprinzip als Gerechtigkeitsgrundsatz gewählt werden würde (vgl. ebd. S. 47). Rawls würde das bestreiten, doch es gibt noch einen weiteren Grund, warum der Ansatz des Utilitarismus nicht mit seiner Theorie vereinbar ist: Es handelt sich beim Utilitarismus um eine teleologische Theorie, bei der Gerechtigkeit als Fairness jedoch um eine deontische Theorie. Die Begriffe bezeichnen in einer ethischen Theorie, wie die Beziehung zwischen dem Rechten und dem Guten definiert wird. Eine teleologische Theorie beschreibt jene Beziehung folgendermaßen: „das Gute wird unabhängig vom Rechten definiert, und dann wird das Rechte als das definiert, was das Gute maximiert“ (ebd. S. 42). „Das Gute“ kann nun Verschiedenes sein: das Angenehme (Hedonismus), die Verwirklichung der besten menschlichen Fähigkeiten in kultureller Hinsicht

(Perfektionismus) oder die maximale Befriedigung von vernünftigen Bedürfnissen (Nutzenprinzip/ Utilitarismus). In weiterer Konsequenz bedeutet das für die Verteilungsfrage, dass sie in einer teleologischen Theorie nicht als Gut definiert werden kann, denn: „Nach intuitivem Verständnis fällt das Verteilungsproblem unter den Begriff des Rechten und damit gibt es in der Theorie keine unabhängige Definition des Guten“ (ebd. S. 43). Hier würden damit also Kategorien vermischt werden, die in einer teleologischen Theorie getrennt zu behandeln wären. John Rawls bezeichnet seine Gerechtigkeit als Fairness nun als eine deontische Theorie, die sich zunächst dadurch definiert, dass sie nicht teleologisch ist. Dies kann zwei Gründe haben, entweder wird in der betreffenden Theorie das Gute in Abhängigkeit vom Rechten definiert oder aber das Rechte besteht nicht in der Maximierung des Guten. Für Rawls und seinen Ansatz trifft der zweite Grund zu: Das Rechte besteht nicht in der Maximierung des Guten, weil die Maximierung oder die Nutzensumme für die Menschen im Urzustand nicht die relevanten Kriterien wären (vgl. ebd. S. 48 f.).

Ein weiterer wichtiger Unterschied betrifft die Art der Bedürfnisse der Menschen. Im Utilitarismus gibt es zunächst keinerlei Einschränkungen, jedes Bedürfnis, also beispielsweise auch das Bedürfnis, andere zu unterdrücken oder zu quälen, würde als Bedürfnis anerkannt werden. Die Gesellschaft würde die Erfüllung eines solchen Bedürfnisses wahrscheinlich zurückweisen, jedoch nur, weil es sozial schädlich wäre und mit der Zurückweisung ein größeres Wohl erreichbar ist. In der Gerechtigkeit als Fairness wird hingegen davon ausgegangen, dass die Menschen den Grundsatz der gleichen Freiheit für alle anerkennen und ihre Wünsche dementsprechend anpassen, also keine Ansprüche stellen, die dem widersprechen würden. Die Bedürfnisse und Ziele der Menschen erfahren durch die gewählten Grundsätze eine Einschränkung. „Die Grundsätze des Rechten, und damit der Gerechtigkeit, setzen Bedingungen dafür, welche Befriedigungen Wert haben, was vernünftige Vorstellungen vom eigenen Wohl sind“ (ebd. S. 49). Mit anderen Worten kann man sagen, dass in der Theorie der Gerechtigkeit als Fairness das Rechte dem Guten vorgeordnet wird, und zwar deshalb, weil Interessen, die die Gerechtigkeit verletzen, keinen Wert besitzen und die Gerechtigkeit nicht außer Kraft setzen können (vgl. ebd. S. 50). Im utilitaristischen Denken werden Bedürfnisse nur formal zurückgewiesen, in der Gerechtigkeit als Fairness werden auch inhaltliche Kriterien relevant.

Nun zum zweiten klassischen Ansatz, dem Rawls seine Theorie gegenüberstellt: dem Intuitionismus. Während im Utilitarismus und in der Gerechtigkeit als Fairness der Versuch

gemacht wird, eine Theorie zu entwerfen, die Aussagen treffen möchte, die in einem logischen und/oder hierarchischem Verhältnis stehen, so behauptet der Intuitionismus, dass es Gerechtigkeitsgrundsätze gäbe, die nicht ableitbar sind und für die es auch keine Regeln der Gewichtung gäbe (vgl. ebd. S. 52 f.). Argumentiert wird dies damit, dass moralische Tatsachen so vielschichtig sind, dass sie nicht vollständig analysiert werden können. Es gibt demnach Gruppen von Vorschriften oder Grundsätze, die nebeneinanderstehen und möglicherweise auch konkurrieren. Obwohl Rawls einräumt, dass die intuitionistische Lehre durchaus wahr sein könnte, so wendet er doch ein, dass man „ersichtliche ethische Kriterien“ (S. 59) angeben kann, die Gerechtigkeitsgrundsätze gewichten. Die Gewichtung ist für Rawls ein wesentlicher Aspekt, er adressiert ihn unter dem Stichwort „Vorrangproblem“. Er geht davon aus, dass die Menschen im Urzustand nicht nur Grundsätze wählen würden, sondern auch deren Gewichtung anstreben würden (vgl. S. 61). Hierbei wird nochmals deutlich, dass Rawls dem Intuitionismus nicht direkt widerspricht, denn auch bei ihm sind die Gerechtigkeitsgrundsätze nicht evident oder abgeleitet, sondern durch ihre Wahl gerechtfertigt. Er sieht neben der intuitiven Gewichtung von konkurrierenden Gerechtigkeitsgrundsätzen zwei weitere Möglichkeiten der Gewichtung: Entweder es gibt nur einen einzigen umfassenden Grundsatz (das Nutzenprinzip im Utilitarismus) oder aber mehrere Grundsätze, die in einer lexikalischen Ordnung stehen (Gerechtigkeit als Fairness). Dies bezeichnet die Festlegung einer Reihenfolge. Der erste Grundsatz muss erfüllt sein, dann kommt der zweite zum Tragen, dann der dritte und so weiter. Nachgeordnete Grundsätze kommen erst zur Geltung, wenn der ihm vorgeordnete Grundsatz oder Grundsätze voll erfüllt oder nicht anwendbar sind. In diesem Sinne versteht Rawls auch seine Theorie: Der Grundsatz der gleichen Freiheit für alle ist der Regelung von wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten vorgeordnet (vgl. S. 62). Trotz der Festlegung und Gewichtung der Grundsätze widerspricht er mit Blick auf eine gesellschaftliche Realität dem Intuitionismus nicht grundsätzlich, es gehe vielmehr darum, ihn zurückzudrängen. Denn neben dem Ansinnen, eine Theorie zu formulieren, gehe es auch um ein praktisches Ziel: „Das praktische Ziel ist eine hinlänglich verlässliche Übereinkunft der Urteile, um zu einer gemeinsamen Gerechtigkeitsvorstellung zu kommen“ (ebd. S. 64). Der Vorschlag Rawls zu einer solchen Übereinkunft ist das, was seiner Auffassung nach Menschen im Urzustand vereinbaren würden. Er kommt auf zwei Grundsätze, die bereits angesprochen wurden. In ihrer endgültigen Formulierung und um zwei Vorrangregeln ergänzt lauten sie wie folgt:

„Erster Grundsatz

Jedermann hat gleiches Recht auf das umfangreichste Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten, das für alle möglich ist.

Zweiter Grundsatz

Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten müssen folgendermaßen beschaffen sein:

- (a) Sie müssen unter der Einschränkung des gerechten Spargrundsatzes den am wenigsten Begünstigten den größtmöglichen Vorteil bringen, und
- (b) Sie müssen mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen gemäß fairer Chancengleichheit offenstehen.

Erste Vorrangregel (Vorrang der Freiheit)

Die Gerechtigkeitsgrundsätze stehen in lexikalischer Ordnung; demgemäß können die Grundfreiheiten nur um der Freiheit willen eingeschränkt werden, und zwar in folgenden Fällen:

- (a) Eine weniger umfangreiche Freiheit muss das Gesamtsystem der Freiheiten für alle stärken;
- (b) Eine geringere als gleiche Freiheit muss für die davon Betroffenen annehmbar sein.

Zweite Vorrangregel (Vorrang der Gerechtigkeit vor Leistungsfähigkeit und Lebensstandard)

Der zweite Gerechtigkeitsgrundsatz ist dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit und Nutzenmaximierung lexikalisch vorgeordnet; die faire Chancengleichheit ist dem Unterschiedsprinzip vorgeordnet, und zwar in folgenden Fällen:

- (a) Eine Chancen-Ungleichheit muss die Chancen der Benachteiligten verbessern;
- (b) Eine besonders hohe Sparrate muss insgesamt die Last der von ihr Betroffenen mildern.“ (ebd. S. 336 f.)

Die genaue Bedeutung dieser Grundsätze und Regeln bedürfen einiger erklärender Anmerkungen und Erläuterungen. Zunächst sei gesagt, dass Rawls selbst diese für unvollständig hält, sie aber zur Reduktion von Komplexität beschränkt. Er hält die Grundsätze und Vorrangregeln für praxistauglich und anwendbar, jedoch nicht zwingend in allen Fällen. Die Theorie sei nicht ideal,

trotzdem sei es einen Versuch wert, eine befriedigende Antwort auf die Fragen der Gerechtigkeit zu finden (vgl. ebd.).

Die Grundsätze beziehen sich auf Institutionen, nicht auf Einzelpersonen. Die Komplexität des Themas ergibt sich nun vor allem aus der Tatsache, dass eine rein formale Umsetzung keine ausreichende Bedingung für gesellschaftliche Gerechtigkeit ist. Formale Gerechtigkeit würde bedeuten, dass die Gerechtigkeitsgrundsätze unparteiisch und konsequent umgesetzt werden würden, gleiche Fälle stets gleichbehandelt werden würden. Nun kann es aber sein, dass eine Regel ungerecht ist, die betreffende Institution als Ganzes aber nicht oder vielleicht ist eine Institution ungerecht, dies macht aber ein Gesellschaftssystem noch nicht ungerecht. Es besteht die Möglichkeit, dass sich Ungerechtigkeiten gegenseitig ausgleichen (vgl. ebd. S.77 f.). Ein weiterer Aspekt ist, dass sich Institutionen vor allem an ihren Ergebnissen messen lassen müssen: „Die Institution als abstrakter Gegenstand ist in dem Sinne gerecht oder ungerecht, dass ihre Verwirklichungen es wären“ (ebd. S. 75). Demgegenüber steht die Verfahrensgerechtigkeit sehr zentral in der Theorie der Gerechtigkeit als Fairness. Die im zweiten Grundsatz genannte faire Chancengleichheit bezieht sich auf eine reine Verfahrensgerechtigkeit. Dies bedeutet, dass es keinen unabhängigen Maßstab für das richtige Ergebnis gibt, sondern lediglich ein korrektes oder faires Verfahren, das ein korrektes beziehungsweise faires Ergebnis immer dann hat, wenn es ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Dies heißt folglich, dass die Beurteilung einer Verteilung abhängig ist von dem System, aus dem sie sich ergibt (vgl. ebd. S. 107, 109). Die Theorie von Rawls macht auch maßgeblich aus, dass sie sich auf einem hohen Abstraktionsniveau bewegt und nach allgemeingültigen Grundsätzen sucht, die sich auf Gesellschaft als Ganzes bezieht aus der Perspektive von repräsentativen Personen gesellschaftlicher Gruppen. Einzelschicksale werden dabei nicht berücksichtigt: „Es wäre falsch, sich auf die wechselnden Stellungen der einzelnen Menschen zu konzentrieren und zu verlangen, dass jede solche Veränderung für sich genommen gerecht sein soll. Vielmehr ist die Grundstruktur zu beurteilen, und zwar unter allgemeinen Gesichtspunkten“ (ebd. S. 108 f.). Die Verfahrensgerechtigkeit ist jedoch nicht ganz isoliert zu betrachten, denn sie ist voraussetzungsvoll. Nur in Kombination mit einem gerechten System von Institutionen und einer gerechten Verfassung kann es überhaupt gerechte Verfahren geben (vgl. ebd.).

Der erste Grundsatz der Gerechtigkeit manifestiert vereinfacht ausgedrückt gleiche Grundfreiheiten für alle. Er beinhaltet auch, dass der einzige Grund für eine Einschränkung der

Grundfreiheiten wäre, dass sie unverträglich sind (vgl. S. 85). Wichtig ist dazu noch, dass die beiden Grundsätze in einer lexikalischen Ordnung stehen, der erste dem zweiten also vorgeordnet ist. Das bedeutet, dass eine Verletzung der gleichen Grundfreiheiten nicht durch größere gesellschaftliche oder wirtschaftliche Vorteile gerechtfertigt oder ausgeglichen werden kann (vgl. S. 82). Der erste Grundsatz scheint damit recht klar zu sein. Der zweite Grundsatz ist nun etwas komplexer, da die Bedeutung einiger Ausdrücke geklärt werden muss. Es geht darum, zu bestimmen, wann und wie wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten gerecht sind. Eine genannte Bedingung ist, dass die Ungleichheit den am wenigsten Begünstigten den größtmöglichen Vorteil bringen muss. Rawls spricht in diesem Zusammenhang auch vom Optimalitätsprinzip oder der Pareto-Optimalität. Dieses Prinzip besagt, ein Zustand ist dann optimal, „[...] wenn man ihn nicht so abändern kann, dass mindestens ein Mensch besser dasteht, ohne dass irgend jemand schlechter dasteht“ (ebd. S. 87 f.). Dieses Prinzip ist auch ein Kriterium der Effizienz und würde laut Rawls im Urzustand als Prinzip zur Beurteilung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Verhältnisse gewählt werden (vgl. S. 88). In der Anwendung auf die Verteilung gesellschaftlicher Grundgüter (Rechte, Freiheiten, Chancen, Einkommen, Vermögen, Selbstachtung, vgl. S. 83) heißt das: „Eine Grundstruktur ist optimal, wenn diese Verteilung nicht so geändert werden kann, dass sich die Aussichten einiger verbessern, ohne dass sich die anderer verschlechtern“ (ebd. S. 91). Das Pareto-Prinzip muss zusätzlich durch bestimmte allgemeine Institutionen ergänzt werden, da es für sich genommen nicht ausreichend ist. Nur weil ein Zustand pareto-optimal ist, ist er nicht automatisch auch gerecht. So könnte beispielsweise Sklaverei durchaus pareto-optimal sein, da ihre Abschaffung die Aussichten von Landbesitzern verschlechtern würde (ebd.). Entscheidend sind also die zusätzlichen Kriterien, um die das Pareto-Prinzip ergänzt wird. Dies könnte eine formale Chancengleichheit sein, die von einer gesetzten Anfangsverteilung ausgeht und einer Laufbahn entsprechend der persönlichen Fähigkeiten. Die Verteilung ist damit das Ergebnis eines Zusammenspiels von natürlichen Fähigkeiten, gesellschaftlichen Verhältnissen und verschiedenen Zufälligkeiten (ebd. S. 92 f.). Dieses von Rawls als System der natürlichen Freiheit bezeichnete Modell strebt Egalität nur in dem Maße an, wie es zum Erhalt der nötigen allgemeinen Institutionen notwendig ist (ebd.). Nimmt man zur Forderung nach der Offenheit der Laufbahnen noch die der fairen Chancengleichheit hinzu, dann spricht Rawls von der liberalen Auffassung. Das heißt, Positionen sollen nicht nur formal offenstehen, sondern auch unabhängig von der sozialen Schicht erreichbar sein. Menschen mit gleichen Fähigkeiten und gleicher Motivation sollen auch die

gleichen Erfolgsaussichten haben. Der Einfluss von gesellschaftlichen und natürlichen Zufällen soll so begrenzt werden. Beides lehnt Rawls ab und plädiert für eine demokratische Deutung der Gerechtigkeitsgrundsätze, mit dem Ziel, jede/n als moralisches Subjekt zu behandeln und das Gewicht von Zufällen zu reduzieren (vgl. S. 95). Die demokratische Deutung besteht in der Verbindung des Prinzips der fairen Chancengleichheit mit dem sogenannten Unterschiedsprinzip. Beides gemeinsam beseitigt die Unbestimmtheit des Pareto-Prinzips.

Die faire Chancengleichheit wird von Rawls umfassend definiert als ein „System von Institutionen zur Sicherung gleicher Bildungschancen und kultureller Möglichkeiten für gleich Motivierte und zur Offenhaltung von Positionen und Ämtern für alle auf der Grundlage von Fähigkeiten und Anstrengungen, die in einem vernünftigen Zusammenhang mit den jeweiligen Pflichten und Aufgaben stehen“ (ebd. S. 312). Das Unterschiedsprinzip besagt, dass die besseren Aussichten von Begünstigten genau dann gerecht sind, wenn sie zur Verbesserung der Aussichten der am wenigsten begünstigten Mitglieder der Gesellschaft beitragen. Es handelt sich hier um eine stark egalitäre Auffassung, da eine gleiche Verteilung vorgezogen wird, außer beide Beteiligten wären anders besser dran (vgl. S. 96). Außerdem strebt das Unterschiedsprinzip nach Maximierung, denn der beste und vollkommen gerechte Zustand ist der, in dem die Aussichten der am wenigsten Begünstigten nicht mehr weiter durch Veränderung der Aussichten der Bevorzugten verbessert werden können (vgl. S. 99). Obwohl das Pareto-Prinzip hier zuerst genannt wurde, ist wichtig zu beachten, dass die Gerechtigkeit der Pareto-Optimalität vorgeht. Eventuell erfordert die demokratische Auffassung der Gerechtigkeitsgrundsätze Änderungen, die nicht pareto-optimal sind. Man kann sagen, dass ein pareto-optimaler Zustand nicht immer gerecht ist, Gerechtigkeit nach dem Unterschiedsprinzip aber immer pareto-optimal. Zudem gibt es innerhalb des Unterschiedsprinzips noch eine lexikalische Ordnung. Zuerst wird das Wohl der am schlechtesten gestellten Personen maximiert, danach das Wohl der am zweitschlechtesten gestellten Personen, und so weiter. Dies jeweils unter der Bedingung, dass die Aussichten der vorhergehenden Personengruppen nicht mehr verschlechtert werden (vgl. S. 103). Das Unterschiedsprinzip ist ein Versuch, eine objektive Grundlage für den interpersonellen Nutzenvergleich zu schaffen. Es bestimmt die Position der am wenigsten begünstigten (repräsentativen) Person als die für die Beurteilung relevante. Dies macht jede weitere Wertbestimmung überflüssig. Ein Messproblem besteht nur mehr hinsichtlich der am wenigsten bevorzugten Gruppe. Bei der Beantwortung der Frage, welche gesellschaftlichen Grundgüter eine repräsentative Person vernünftigerweise haben

möchte, muss man sich auf eine intuitive Schätzung verlassen. Ausschlaggebend für die Beurteilung der Verteilung sind dann jedoch nicht die tatsächliche Befriedigung der Bedürfnisse oder die Nutzensumme (Utilitarismus) oder die kulturelle Perfektion (Perfektionismus), sondern rein die Aussichten auf gesellschaftliche Grundgüter (vgl. S. 114). Da die Position der am wenigsten begünstigten Person in der Theorie der Gerechtigkeit als Fairness wie eben beschrieben eine äußerst wichtige Rolle spielt, sei auch noch erwähnt, wie Rawls diese definiert. Er charakterisiert sie durch drei Kriterien: eine ungünstigere Familien- und Klassenherkunft, schlechtere (verwirklichte) natürliche Fähigkeiten und ein weniger glücklicher Lebensverlauf - alles bezüglich gesellschaftlicher Grundgüter. Körperlich oder psychisch kranke Personen werden dabei ausgenommen. Konkret schlägt Rawls vor, die gesellschaftliche Position des ungelerten Arbeiters zu wählen und alle diejenigen, die höchstens dasselbe Einkommen und Vermögen haben. Oder aber alternativ alle Personen mit weniger als dem halben Medianwert. Man könnte also sowohl ein absolutes als auch ein relatives Kriterium anwenden (vgl. S. 118 f.).

Eines von zwei wichtigen Unterscheidungsmerkmalen der verschiedenen Ansätze zur sozialen Gerechtigkeit ist, wie im ersten Abschnitt beschrieben, das Ausmaß an Egalität, welches angestrebt wird. John Rawls widmet einen Abschnitt seines Werkes genau dieser Thematik. Das Unterschiedsprinzip hat zum Ziel, unverdiente Ungleichheiten auszugleichen (Ausgleichsprinzip). Trotzdem ist das Unterschiedsprinzip nicht mit dem Ausgleichsprinzip gleichzusetzen, denn der Ausgleich ist nicht der einzige oder der zentrale Gerechtigkeitsmaßstab. Außerdem besagt das Unterschiedsprinzip keineswegs, dass natürliche oder zufällige Vorzüge nicht genutzt werden dürfen. Vielmehr meint es, dass von der Natur Bevorzugte, also besonders begabte Personen, ihre Vorteile nur in Verbindung mit einem Ausgleich oder Vorteil für die am wenigsten Begünstigten nutzen dürfen. Weil die Eigenschaft, gerecht zu sein, eine Tugend von Institutionen ist, kann sie auch nur auf diese bezogen angewandt werden: „Die natürliche Verteilung ist weder gerecht noch ungerecht; [...] Gerecht oder ungerecht ist die Art, wie sich die Institutionen angesichts dieser Tatsachen verhalten“ (ebd. S. 123). In der Theorie der Gerechtigkeit als Fairness werden natürliche Zufälle und Willkürlichkeiten nur hingenommen, wenn dies dem gemeinsamen Wohl dient.

Diese Grundzüge von Rawls Theorie der Gerechtigkeit als Fairness möchte ich nun noch um einige Ausführungen ergänzen, die er spezifisch im Kapitel fünf seines Werkes der Verteilungsgerechtigkeit widmet. Er verbindet in diesem Abschnitt die von ihm vorgeschlagenen Gerechtigkeitsgrundsätze mit einigen Themen der politischen Ökonomie.

Gerechtigkeitsgrundsätze können Teil einer Theorie der politischen Ökonomie sein, die Maßstäbe zur Beurteilung wirtschaftlicher Verhältnisse und wirtschaftspolitischer Programme und der dazugehörigen Institutionen bietet (vgl. S. 291 f.). Der Versuch einer Übersetzung der beiden Gerechtigkeitsgrundsätze in konkrete wirtschaftspolitische Fragestellungen ist ein Praxistest für die Theorie der Gerechtigkeit als Fairness. Rawls betont dabei immer wieder, dass seine Theorie Allgemeingültigkeit beansprucht, systemunabhängig ist. Die Theorie habe eine individualistische Ausrichtung, sei aber dennoch unabhängig von bestehenden Bedürfnissen oder gesellschaftlichen Verhältnissen, da sie von allgemeinen Bedürfnissen ausgeht und von Vereinbarungen, die im Urzustand getroffen werden würden. Diese Abstraktion und Festlegung von allgemeinen Grundbedürfnissen geht von einer moralischen Einmütigkeit aus, die Teil der Verfahrensvorstellung des Urzustandes ist und als Teil jeglicher Moralphilosophie durchaus zulässig (vgl. S. 296 f.). Rawls macht zwei Seiten des öffentlichen Sektors aus, einerseits das Eigentum an Produktionsmitteln und andererseits der Anteil der gesamten Wirtschaftskraft, der auf öffentliche Güter verwendet wird (vgl. S. 299). In diesem Themenbereich wirft Rawls Themen auf wie eine angemessene Sparrate (Rücklagen für die nächste Generation), Besteuerung, Eigentumsordnung oder die Festlegung eines Existenzminimums. Soziale Gerechtigkeit und Verteilungsgerechtigkeit sind für den Autor eine Frage gerechter Institutionen. Er beschreibt im genannten Abschnitt die für Verteilungsgerechtigkeit geeigneten Rahmeninstitutionen näher. Sie sind auch Antwort auf zwei grundsätzliche Probleme, die in einer Gesellschaft gewisser Größe auftreten. Zunächst das sogenannte „Problem der Gewissheit“ oder auch das „Schwarzfahrerproblem“. Es ist die Versuchung, sich in einer großen Öffentlichkeit um den eigenen Beitrag zu drücken, da dies vermeintlich sowieso keinen Unterschied macht, da der Beitrag aller anderen als gegeben angenommen wird. Zur Sicherstellung öffentlicher Güter ist es deshalb notwendig und gerechtfertigt, dass der Staat Beiträge auch unter (mildem) Zwang durchsetzt (vgl. S. 300 f.). Dies dient wiederum auch dem Vertrauen in die Einhaltung gesellschaftlicher Übereinkünfte und adressiert das Gewissheitsproblem. Dieses weist darauf hin, dass ein öffentliches Vertrauen und die Sicherheit, dass für die Einhaltung der Übereinkünfte gesorgt wird, absolut notwendig ist. Es erfordert auch Strafen. Das zweite Problem ist das „Problem der Isolation“. Es kann als Verallgemeinerung des „Häftlings-Dilemmas“⁴ bezeichnet

⁴ Das Gefangenendilemma: „Man stelle sich zwei Häftlinge vor, die vom Staatsanwalt getrennt verhört werden. Beide wissen: wenn sie nicht gestehen, bekommen sie lediglich für ein kleineres Vergehen ein Jahr Gefängnis; doch wenn

werden. Es entsteht, „[...] wenn das Ergebnis vieler isolierter Einzelentscheidungen für jeden schlechter ist als das einer anderen Handlungsweise, obwohl die Entscheidung jedes einzelnen völlig vernünftig ist, wenn das Verhalten der anderen als gegeben genommen wird“ (ebd. S. 302). Die Lösung des Problems besteht darin, die Situation als solche zu erkennen und die beste gemeinsame bindende Lösung zu finden.

Alle Ausführungen von Rawls basieren auf Ökonomien, die durch Märkte bestimmt werden, weil Marktwirtschaften mit freier Preisbildung nach Angebot und Nachfrage die beste pareto-optimale Ordnung schaffen: „Die vollkommene Konkurrenz ist im Sinne der Pareto-Optimalität nicht mehr zu übertreffen“ (ebd. S. 305). In der Realität aber sind Märkte fehlerhaft, was ausgleichende Maßnahmen erforderlich macht. In politischer Hinsicht wird jedoch kein System festgelegt, sowohl sozialistische als auch demokratische Modelle können die Gerechtigkeitsgrundsätze verwirklichen. Doch die Märkte sind unerlässlich, denn: „Nur so lässt sich [...] das Verteilungsproblem als ein Problem der reinen Verfahrensgerechtigkeit behandeln“ (ebd. S. 208). Ausgehend von einem demokratischen Staat mit Privateigentum, einer gerechten Verfassung und fairer Chancengleichheit legt Rawls vier Abteilungen einer Regierung fest, denen jeweils eigene Aufgaben zukommen. Diese Abteilungen sind nicht mit bürokratischen Einrichtungen gleichzusetzen, vielmehr sind meist unterschiedliche bürokratische Organisationen einer Abteilung zugehörig. Die erste ist die Allokationsabteilung, die für eine Aufrechterhaltung angemessener Konkurrenz im Preissystem sorgt und gegebenenfalls Preisanpassungen durch Steuern, Subventionen oder Besitzrechtsänderungen vornimmt (vgl. S. 309 f.). Die zweite ist die Stabilisierungsabteilung, die für eine ausreichende Vollbeschäftigung zuständig ist und sicherstellt, dass Arbeitswillige auch Arbeit finden. Die dritte Sparte ist die Umverteilungsabteilung, die sich dem Thema des Existenzminimums widmet. Dies ist vor allem deshalb nötig, da das Konkurrenz-Preissystem keine Bedürfnislagen berücksichtigt. Sie ist besonders in der Theorie von Rawls von Bedeutung, weil die am wenigsten Begünstigten eine solch zentrale Position in der Gesamtbeurteilung einnehmen: „Ob also die Gerechtigkeitsgrundsätze erfüllt sind, hängt ab vom Gesamteinkommen der am wenigsten

einer gesteht und den anderen überführt, kommt er frei, und der andere bekommt zehn Jahre; wenn beide gestehen, bekommen sie fünf Jahre. Nimmt man keine altruistischen Motive an, so ist das vernünftigste Verhalten – dass keiner gesteht – instabil. [...] Um des eigenen Schutzes willen hat jeder hinreichenden Grund, zu gestehen, gleichgültig, was der andere tut. Vernünftige Entscheidungen jedes einzelnen führen zu einer Situation, in der beide schlechter daran sind, als es möglich wäre.“ (ebd. S. 302 f.)

Bevorzugten (Lohn und Umverteilung): es muss ihre Aussichten auf lange Sicht maximieren (unter den Bedingungen der gleichen Freiheit für alle und der fairen Chancengleichheit)“ (ebd. S. 311). Zuletzt gibt es dann noch die die Verteilungsabteilung, die zwei Ziele verfolgt: zum einen eine gewisse Verteilungsgerechtigkeit mittels Besteuerung und Änderung des Besitzrechtes (Erbrecht, Schenkungssteuern und ähnliches). Die dadurch erhaltene Streuung des Eigentums ist eine Bedingung für den fairen Wert der gleichen Freiheiten (vgl. S. 311). Zum anderen hat sie die Aufgabe, Staatseinkommen zu generieren und die dadurch entstehende Steuerbelastung zu verteilen (Ausgestaltung von Einkommens- und Verbrauchssteuern). Es besteht zudem die Möglichkeit als Fünftes eine Austauschabteilung einzurichten, die sich um Wünsche nach öffentlichen Gütern kümmert, die nicht unmittelbar die Gerechtigkeit betreffen. Sie ist eine „Agentur für Tauschgeschäfte“, die Wünsche realisieren kann, sofern deren Finanzierung geklärt ist (Einmütigkeitskriterium) und der Grundsatz des allseitigen Vorteils gewahrt wird (vgl. S. 316 ff.). Während die Abteilungen eins bis vier zur Aufrechterhaltung gerechter Rahmeninstitutionen beitragen, ermöglicht die Abteilung fünf zusätzliche Vorhaben zum allseitigen Vorteil (vgl. S. 318). Es wurde bereits gesagt, dass der Abteilung drei und der dort verorteten Festsetzung des Existenzminimums besondere Bedeutung zukommt, da sie maßgeblich die Situation der am wenigsten Bevorzugten beeinflusst, welche der Ausgangspunkt für die Beurteilung der Gerechtigkeit in einer Gesellschaft sind. Die Höhe des Existenzminimums hängt wiederum in hohem Maße davon ab, inwieweit Ansprüche der nachfolgenden Generationen berücksichtigt werden müssen oder sollen. Denn dies bestimmt den Spargrundsatz, von welchem dann die Höhe der Investitionen abhängt. Was an Kapital nach dem Sparen und den Investitionen noch übrigbleibt, kann für die Sicherung des Existenzminimums verwendet werden. Da das Existenzminimum eine Subvention darstellt, die aus Verbrauchs- oder Einkommenssteuern finanziert wird, führt eine Erhöhung des Existenzminimums auch zu erhöhten Steuern. An einem bestimmten Punkt, einer gewissen Höhe jener Subvention, sind dann entweder Investitionen nicht mehr möglich oder aber die hohen Steuern beeinträchtigen die wirtschaftliche Leistung des Landes so stark, dass sich die Aussichten (auch) für die Betroffenen verschlechtern. In beiden Fällen ist das höchstmögliche Existenzminimum erreicht und das Unterschiedsprinzip erfüllt (vgl. S. 320). Dieser Logik folgend, ist der Spargrundsatz Ausgangspunkt aller weiteren Festlegungen. Wie hoch die Sparrate anzusetzen ist, würde laut Rawls im Urzustand beschlossen werden. Bei der Frage nach der Gerechtigkeit zwischen den Generationen sei das Unterschiedsprinzip nicht anwendbar.

Die Menschen im Urzustand würden schlicht festlegen, welche Sparrate angemessen sei, um die vollständige Verwirklichung gerechter Institutionen und gleicher Freiheiten für alle dauerhaft zu gewährleisten. Dies ist dabei einziges erklärtes Ziel, die Frage nach materiellem Wohlstand ist nicht relevant (vgl. S. 322, 326).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine gesellschaftliche Umverteilung die Aussichten der am wenigsten Begünstigten verbessern muss, unter zwei Bedingungen: erstens muss das notwendige Sparen berücksichtigt werden und zweitens müssen die gleichen Freiheiten für alle gewahrt bleiben (vgl. S. 337 f.). Ist nun die Grundstruktur einer Gesellschaft so beschaffen, werden die Gerechtigkeitsgrundsätze von den beschriebenen staatlichen Abteilungen durch Etablierung entsprechender Institutionen umgesetzt und eine Verfahrensgerechtigkeit garantiert, so ist die sich daraus ergebende Verteilung gerecht. Die Verteilung ist dann das „Ergebnis eines fairen Spiels“. Gerechtigkeit wird also nicht hauptsächlich aufgrund von Bedürfnissen oder Ansprüchen bestimmt, sondern als Verfahrensgerechtigkeit oder „Rahmengerechtigkeit“ (vgl. S. 338).

Abschließend möchte ich noch kurz auf die Frage nach dem Leistungsprinzip eingehen. Von Ebert wurde dies als eines von vier Gerechtigkeitsprinzipien angeführt, es ist eine Form der Gerechtigkeit als Zuteilung nach dem Prinzip „Jedem das Seine“, nämlich genauer „Jedem nach seiner Leistung“. Diese Vorstellung von Gerechtigkeit ist in alltäglichen Gerechtigkeitsvorstellungen äußerst stark etabliert. Rawls hingegen betont, dass diese Devise eine Alltagsvorschrift darstellt, als allgemeiner Gerechtigkeitsgrundsatz jedoch ungeeignet ist, da sie nur in Verbindung mit einer Steuerung des Marktes gerecht sei und dies wiederum eine gerechte Grundstruktur der Gesellschaft voraussetzt. Die Konkurrenzwirtschaft hat zwar zur Folge, dass das Leistungsprinzip durchaus Gewicht hat, daneben wird aber in der Grundstruktur der Gesellschaft, wie Rawls sie beschreibt, beispielsweise auch der Aspekt der Bedürfnisse (Umverteilungsabteilung) adressiert. Beide Bereiche werden von jeweils unterschiedlichen Abteilungen verwaltet. Die Leistung einer Person ist folglich nur ein Gerechtigkeitsaspekt neben anderen: „Zur Beurteilung der Gerechtigkeit einer Verteilung muss man die gesamte Wirkungsweise der Rahmenregelungen beachten, den Anteil des Einkommens und Vermögens, der von jeder Abteilung herrührt“ (ebd. S. 343). Ein weiteres Gegenargument gegen die Vorstellung, jede und jeder sollte bekommen, was er oder sie verdient, ist die schlichte Tatsache, dass es einen Unterschied zwischen moralischem Verdienst und dem, was man vom System berechtigterweise erwarten kann/ was einem zusteht oder zugeteilt wird, weil man als Teil der

Gesellschaft „seine Rolle spielt“. Es ist darum nicht klar bestimmbar, wer was verdient: „Der Gedanke der Belohnung des Verdienstes ist undurchführbar“ (ebd. S. 346), weshalb er im Urzustand als Gerechtigkeitsgrundsatz abgelehnt werden würde.

Nachdem die Theorie der Gerechtigkeit als Fairness nun vorgestellt wurde, möchte ich auf den davon stark abweichenden Ansatz von Robert Nozick eingehen.

1.1.4 Robert Nozick: Die Anspruchstheorie

Nach dem Erscheinen des Werkes von John Rawls im Jahr 1971 antwortete sein Kollege an der Universität Harvard im Jahr 1974 mit der Veröffentlichung seiner Studie „Anarchy, State, and Utopia“. Obwohl Nozick immer wieder betont, wie sehr er die Theorie von Rawls schätzt, ist sein Ansatz dieser beinahe diametral entgegengesetzt. Er verfasst keine so umfassende Theorie, zeigt jedoch Schwachstellen in der Theorie der Gerechtigkeit als Fairness auf.

Robert Nozick stellt die „These des Minimalstaates“ auf. Er beschränkt die Aufgaben des Staates auf den Schutz gegen Gewalt, Diebstahl, Betrug und auf die Durchsetzung von Verträgen. Alles darüber hinausgehende verletze die freiheitlichen Rechte der Menschen und sei deshalb nicht gerechtfertigt: „Zwei interessante Folgerungen sind, dass der Staat seinen Zwangsapparat nicht dazu verwenden darf, einige Bürger dazu zu bringen, anderen zu helfen, und ebenso wenig dazu, den Menschen um ihres *eigenen* Wohles oder Schutzes willen etwas zu verbieten“ (Nozick 2006, S. 13). Im Rückgriff auf die Tradition des klassischen Liberalismus und die Ideen von John Locke nimmt Nozick die natürlichen Rechte des einzelnen Menschen als Ausgangspunkt und betrachtet individuelle Eigentumsrechte als unverzichtbaren Bestandteil der Freiheit. Im ersten Teil des Buches widmet er sich der Rechtfertigung des Minimalstaates, er untersucht Natur und moralische Berechtigung des Staates. Die Hauptthese ist dabei, dass sich aus Anarchie ein Staat entwickeln würde, auch wenn es niemand beabsichtigt, und zwar auf eine Weise, die niemandes Rechte zu verletzen braucht (vgl. ebd. S. 15 f.). Da die genauen Ausführungen zum Minimalstaat für die vorliegende Arbeit jedoch weniger relevant sind, möchte ich direkt zum hier weit relevanteren zweiten Teil von Nozick kommen, in dem es konkret um Verteilungsgerechtigkeit geht. Für Nozick geht es in diesem Abschnitt um die Behauptung, dass sich kein über den Minimalstaat hinausgehender Staat rechtfertigen lässt, auch nicht durch die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit: „Der Minimalstaat ist der weitestgehende Staat, der sich rechtfertigen lässt. Jeder weitergehende Staat verletzt die Rechte der Menschen“ (ebd. S. 201). Seine Theorie

der Gerechtigkeit, die Anspruchstheorie, benötigt keinen weiteren Staat (vgl. ebd. S. 16). Die Kritik von Nozick beginnt schon beim Begriff „Verteilung“. Dieser sei ebenso wie „Umverteilung“ nicht neutral, sondern bringt bereits Implikationen mit sich, wie etwa die Vorstellung, es gäbe etwas nach bestimmten Kriterien zu verteilen. Oder es hätte ein fehlerhafter Verteilungsvorgang stattgefunden, der nun korrigiert werden müsse. Dies setzt voraus, dass es etwas zu verteilen gibt und die Existenz einer Instanz, die verteilt. Beides lehnt Nozick ab. Er argumentiert, dass man etwas immer im Austausch oder als Geschenk bekommt und es keine zentrale Verteilung gibt. Niemand sei berechtigt, alle Hilfsquellen zu kontrollieren: „In einer freien Gesellschaft kontrollieren verschiedene Personen verschiedene Hilfsquellen, und neue Besitzverhältnisse entstehen aus den freiwilligen Tauschakten und sonstigen Handlungen der Menschen“ (ebd. S. 202). Es geht also tatsächlich gar nicht um Verteilung oder Umverteilung, sondern schlicht um die „Gerechtigkeit bei den Besitztümern“ (ebd. S. 202). Die diesbezügliche Anspruchstheorie behandelt drei Hauptgegenstände:

- 1) Den ursprünglichen Erwerb von Besitz (Aneignung herrenloser Gegenstände): Grundsatz der gerechten Aneignung
- 2) Die Übertragung von Besitztümern von einer Person auf eine andere: Grundsatz der gerechten Übertragung
- 3) Berichtigung ungerechter Besitzverhältnisse (im Falle der Verletzung der ersten beiden Grundsätze, beispielsweise durch Diebstahl, Betrug, Sklaverei, etc.): Berichtigungsgrundsatz

Hier findet sich eine Parallele zu Rawls, denn beide Gerechtigkeitstheorien beziehen sich auf einen Verteilungs- beziehungsweise Aneignungsprozess. Während Rawls einen gewünschten Endzustand miteinbezieht, lehnt Nozick dies jedoch ab. Die ausformulierten Grundsätze von Nozick sind äußerst schlicht und behandeln, wie der Name bereits sagt, die Frage des Anspruchs auf Besitz:

- „1. Wer ein Besitztum im Einklang mit dem Grundsatz der gerechten Aneignung erwirbt, hat Anspruch auf dieses Besitztum.
2. Wer ein Besitztum im Einklang mit dem Grundsatz der gerechten Übertragung von jemandem erwirbt, der Anspruch auf das Besitztum hat, der hat Anspruch auf das Besitztum.

3. Ansprüche auf Besitztümer entstehen lediglich durch (wiederholte) Anwendung der Regeln 1 und 2.“ (ebd. S. 203).

Beinahe kommt die Theorie mit den ersten beiden Grundsätzen aus, was bedeutet, die Frage der Verteilung lässt sich für Nozick reduzieren auf die Frage nach legitimer Aneignung und Übertragung von Besitz. Ist dies geregelt, sind alle weiteren Fragen zu Verteilung und Gerechtigkeit nichtig: „Alles, was aus gerechten Verhältnissen auf gerechte Weise entsteht, ist selbst gerecht“ (ebd. S. 203 f.). Außerdem lässt sich induktiv vom Einzelnen auf die Gesellschaft schließen: „Ist der Besitz jedes einzelnen gerecht, so ist die Gesamtmenge (die Verteilung) der Besitztümer gerecht“ (ebd. S. 206). Wie die Grundsätze der Aneignung und Übertragung inhaltlich konkret aussehen sollen, wird von Nozick an dieser Stelle leider nicht weiter ausgeführt.

Ergänzend wird nur der dritte Grundsatz (Berichtigungsgrundsatz) hinzugefügt, um die historische Dimension von Besitzverhältnissen zu berücksichtigen und eine diesbezügliche Korrektur zu ermöglichen (vgl. S. 204). Seine historischen Grundsätze, bei welchen frühere Verhältnisse oder Handlungen zu je verschiedenen Ansprüchen führen, stellt Nozick den unhistorischen Ansätzen des Utilitarismus und des Egalitarismus gegenüber, die er auch als Endergebnis- oder Endzustandsgrundsätze bezeichnet (vgl. S. 208 f.). Nozick führt ein weiteres Unterscheidungsmerkmal ein: während die meisten (historischen) Gerechtigkeitsgrundsätze *strukturelle* Grundsätze sind, ist der Anspruchsgrundsatz *nicht* strukturell. Er definiert wie folgt: „Wir nennen einen Verteilungsgrundsatz einen *strukturellen*, wenn er verlangt, dass eine Verteilung einer natürlichen Dimension oder einer gewichteten Summe oder lexikographischen Ordnung natürlicher Dimensionen parallel laufen soll. Eine Verteilung nennen wir strukturiert, wenn sie einem strukturellen Grundsatz entspricht“ (ebd. S. 209). Wie bereits erwähnt, verfolgen die meisten Autoren strukturierte Verteilungen. Nur F.A. Hayek wird von Nozick als Gegenbeispiel angeführt, er hat den moralischen Verdienst als Verteilungskriterium abgelehnt und stattdessen vorgeschlagen, den von anderen empfundenen Wert einer Handlung oder Dienstleistung als Maßstab zu setzen: „Jedem in dem Maße, wie er anderen nützt, die die Möglichkeiten haben, denen zu nützen, die ihnen nützen“ (ebd. S. 212). Für Nozick ist dies jedoch kein hinreichender Grundsatz. Es gehe schlussendlich darum, was von den Mitgliedern einer Gesellschaft als gerecht empfunden und anerkannt werde. Er ist überzeugt, dass dieses Empfinden nicht von einer Struktur abhängig ist, sondern vielmehr von Erzeugungsgrundsätzen geleistet werden kann. Dass es Gründe für eine Verteilung gibt, reicht aus, auch wenn dies nicht bedeutet,

dass es sich um eine verdiente Verteilung handelt. Denn hinter jeder Übertragung von Besitz stecken (vernünftige) Absichten, sei es ein Tauschgeschäft, ein Geschenk oder ein Erbe. „Das bedeutet nicht unbedingt, dass alle die Besitztümer verdienten, die sie erhalten. Es bedeutet nur, dass es einen Zweck oder Grund gibt, wenn jemand ein Besitztum diesem und nicht jenem Menschen überträgt“ (ebd. S. 213). Nozick argumentiert, dass keine Version eines Endzustands-Grundsatzes oder eines strukturellen Grundsatzes der Verteilungsgerechtigkeit legitimiert werden kann, da sie in jedem Fall nur durch Eingriffe in das Leben der Menschen durchgesetzt werden können. Eine gesellschaftliche Struktur ist nie stabil und zur Aufrechterhaltung einer Verteilung ist es stets entweder nötig, das Tauschen oder Schenken zu verbieten oder Menschen Güter wegzunehmen (vgl. S. 218 f.). Nozick geht noch einen Schritt weiter und macht deutlich, dass Verteilungsgrundsätze (im Gegenteil zu seinen Anspruchsgrundsätzen) den Menschen das Recht verwehren, über ihren Besitz frei zu verfügen. So stellen beispielsweise Übertragungen in der Familie, die die optimale Verteilungsstruktur verändern, unerwünschte Transaktionen dar. Es erscheint als Widerspruch, dass die Brüderlichkeit und Fürsorge in der Familie als Ideal auf die Gesellschaft ausgedehnt werden soll, gleichzeitig aber unterdrückt werden muss, um eine Verteilungsstruktur zu erhalten. Weil strukturelle Grundsätze so familiäre Transaktionen wie Erbschaften oder Geschenke einschränken müssen, um eine gewünschte Struktur zu erhalten, sagt er: „Die Aufrechterhaltung einer Verteilungsstruktur ist Individualismus im Exzess!“ (S. 223). Weiter stellt Nozick fest, strukturelle Grundsätze übersehen das Geben und vernachlässigen die Rechte der Gebenden und der Herstellenden (vgl. S. 224). Die Rechte des Einzelnen sind natürliche Rechte, die zwar Einfluss auf die soziale Ordnung in einer Gesellschaft haben, deren Aufgabe aber nicht die Gestaltung jener sozialen Ordnung ist. „Die Rechte bestimmen keine soziale Ordnung, sondern setzen die Einschränkungen für diese, indem sie bestimmte Möglichkeiten ausschließen, andere festlegen usw.“ (ebd. S. 221).

Im Hinblick auf die Position der Herstellenden vertritt Nozick den Standpunkt, dass die Besteuerung von Arbeitsverdiensten Zwangsarbeit gleichkommt. Wenn man einen Teil des Lohnes wieder abgeben muss, so hat man eine gewisse Zeit für jemand anderen gearbeitet. Der Staat hat kein Recht, dies zu verlangen (vgl. S. 225 f.). Rawls behauptet, man könne Grundbedürfnisse durchaus allgemein festlegen (Rawls 1979, S. 293), doch Nozick fügt hinzu, dass es eine individuelle freie Entscheidung sei, was zum eigenen Glück führt: Arbeite ich lieber weniger und genieße den Sonnenuntergang? Oder macht mich eine Kinokarte glücklich, für die

ich gerne auch ein oder zwei Überstunden mache? Warum werden diese Überstunden nun besteuert und damit der Unglückliche, der sowieso schon das teure Hobby hat, nochmals belastet? (vgl. S. 227). Weil strukturelle Grundsätze einen Teil des Gesamtproduktes verlangen, verlangen sie unentgeltliche Arbeit und verletzen damit das Besitzrecht (Recht auf das Ergebnis der eigenen Arbeit). Strukturierte Gerechtigkeitsvorstellungen verletzen zur Erreichung ihrer Ziele und zur Durchsetzung ihrer Grundsätze deshalb moralische Nebenbedingungen (vgl. S. 230). Man könnte das Argument von Nozick umformulieren: in strukturellen Ansätzen ist der Weg zum moralischen Ergebnis zwangsläufig unmoralisch.

Der (milde) Zwang des Staatsapparates ist für Rawls durchaus gerechtfertigt, Nozick jedoch lehnt ihn ab, weil er freiheitliche Rechte einschränkt. Er fragt, ob es nicht möglich sein müsste, aus dem Zwangssystem der sozialen Sicherung auszutreten. Man könne ja auch auswandern, warum ist es erlaubt auszuwandern, aber nicht auszutreten? Diese Fragen führen zur grundlegenden Vorstellung davon, was Gesellschaft ausmacht. Nozick meint, die Tatsache, dass alle zwangsläufig mitmachen müssen, liegt in einer Vorstellung von Brüderlichkeit begründet (vgl. S. 231 f.). Gesellschaft ist dann keine Ansammlung Einzelner, die zufällig im selben Land ansässig sind, sondern ist geprägt von brüderlicher Zusammenarbeit⁵. Nozick verneint diese Vorstellung nicht, stellt deren Implikation jedoch in Frage: Die im strukturellen System erzwungene Hilfe fördere Brüderlichkeit und anders herum, würde sie fehlen, erzeuge das „unbrüderliche Gefühle“ (S. 232).

Beim Thema der Verteilungsgerechtigkeit hat Nozick zunächst festgestellt, dass es sich eigentlich nicht um Fragen der Verteilung (als Prozess), sondern um Fragen des Besitzes (und der diesbezüglichen Prozesse) handelt. Folglich ist die einzige Frage, die sich stellt: Wie komme ich (legitim) an Besitz? Dazu gibt es zwei Möglichkeiten, entweder durch Aneignung eines herrenlosen Gutes oder durch Übertragung eines Gutes durch den Vorbesitzer. Nozick bezieht sich zunächst auf Locke: „Nach Locke entsteht ein Eigentumsrecht an einem herrenlosen Gut dadurch, dass jemand seine Arbeit in dieses eingehen lässt“ (ebd. S. 232). Dies ist jedoch an Bedingungen geknüpft, es ist entscheidend, ob die Aneignung herrenloser Gegenstände die Lage anderer verschlechtert. Nachteile für andere sind einerseits der Verlust der Möglichkeit, die eigene Lage durch die Aneignung zu verbessern oder der Verlust der Möglichkeit der freien Nutzung des Gutes. Die Bedingung Lockes, dass für andere genug und gleich Gutes bleiben muss und keine

⁵ Darüberhinausgehend könnte man fragen, was dieses Gesellschaftsbild über nationale Grenzen hinaus bedeutet: Muss man in einer globalisierten Welt nicht von einer globalen Gesellschaft ausgehen?

Verschwendung gestattet ist, können nicht erfüllt werden und wurden nie erfüllt. Nozick hält die Theorie Lockes deshalb für nicht brauchbar (ebd. S. 233 f.). Trotzdem gebe es gute Gründe für Privateigentum, wie etwa ein vergrößertes Sozialprodukt, weil Produktionsmittel an Personen gegeben werden, die sie am wirkungsvollsten einsetzen könne. Außerdem führt es zu spezialisierten Arten der Risikoübernahme und begünstigt Experimente. Insgesamt erfüllt private Aneignung dann doch die Bedingung Lockes, obwohl dies schwer zu argumentieren ist, denn es kann kein Vergleich zum Zustand vorher und ohne Privateigentum gezogen werden (vgl. S. 236). Die große Schwierigkeit bei der Bestimmung von legitimem Besitz sei das Fehlen einer brauchbaren Mehrwerttheorie. Es existiert laut Nozick keine Einschätzung der Bedeutung der ursprünglichen Aneignung oder des Anteils des Gesamteinkommens und Vermögens, der auf unbearbeiteten Rohstoffen und vorhandenen Hilfsquellen beruht. Folglich lässt sich der Wert der Rohstoffe und auch der Mehrwert aus der Arbeit Einzelner zur Herstellung des Endproduktes fast unmöglich differenzieren und in ihrem Wert bestimmen.

Bezüglich der Eigentumsübertragung beschränkt die Lockesche Bedingung bestimmte Handlungen, sie setzt dem, was man mit Eigentum machen darf, Grenzen. Sie verbietet zum Beispiel Monopole oder Eigentumsballung. Dennoch ist dies kein Endzustands-Grundsatz, da die Lockesche Bedingung sich lediglich auf eine bestimmte Wirkung von Aneignungsakten auf andere bezieht (vgl. S. 241).

Da die ursprüngliche Aneignung, wie soeben gezeigt wurde, nicht mehr nachzuvollziehen ist, gehen wir nun mit Nozick weiter zu dem in seiner Theorie zentralen Begriff: den Ansprüchen. Unter der Voraussetzung der gesellschaftlichen Zusammenarbeit entsteht die Frage, wie das entstandene Produkt oder der entstandene Wert zu verteilen ist. Rawls geht dabei laut Nozick von der Verteilung des Gesamtwertes aus, was im Urzustand laut Nozick jedoch keine Zustimmung finden würde. Eher sollte der entstandene Mehrwert verteilt werden, doch die Beiträge der Einzelnen sind nicht ohne weiteres isolierbar (vgl. S. 244, 247). Hier hilft der hypothetische Begriff des Grenzproduktes weiter. Er bezeichnet die Differenz zwischen dem Gesamtprodukt der eingesetzten Produktionsfaktoren F_1, \dots, F_n und dem Gesamtprodukt des Einsatzes von F_2, \dots, F_n mit einer Einheit weniger F_1 . Das Grenzprodukt beschreibt also nicht den Mehrwert, den eine Einheit F_1 verursacht, sondern den Unterschied gegenüber dem Zustand, wenn diese Einheit fehlt (vgl. S. 248 f.). Auch bei einem gemeinsamen Herstellungsprozess übertragen Menschen Eigentum oder Arbeitskraft auf freien Märkten mit Preisen: „Wenn die Grenzproduktivitätstheorie einigermaßen

brauchbar ist, so erhalten die Menschen bei diesen freiwilligen Übertragungen ungefähr ihre Grenzprodukte“ (ebd. S. 248). Es ist durchaus vorstellbar, jeden als Einzelunternehmer oder Einzelunternehmerin anzusehen, der seine oder ihre Tätigkeit oder ein Produkt auf einem Markt verkauft, also tauscht. „Warum ist die angebrachte (oder nicht unangebrachte) Güterverteilung nicht einfach die, die sich durch lauter beiderseitig anerkannte Tauschakte *tatsächlich einstellt* [...]?“ (ebd.).

Nozick geht in seinem Text auch direkt auf das von Rawls vorgeschlagene Unterschiedsprinzip ein und stellt in Frage, dass sich die Menschen im Urzustand auf die Beurteilung von Verteilungsgerechtigkeit anhand einer repräsentativen Person einer bestimmten Gruppe einigen würden. Wer sollte diese Position darstellen? Geht man von den am wenigsten Begünstigten aus, so wäre wohl der unglücklichste Depressive die entscheidende Position (vgl. S. 253). Nozick untersucht außerdem die Logik (scheinbar angenommener) kausaler Zusammenhänge zwischen den Verhältnissen von Gruppen sehr genau. Sind die folgenden Aussagen legitim? Hat eine Gruppe weniger, damit es einer anderen Gruppe besser geht? Geht es einer Gruppe schlecht, weil es einer anderen gut geht? Geht es einer Gruppe nicht besser, weil es einer anderen so gut geht? (vgl. S. 253 f.). Während Rawls die Gruppe der am wenigsten Begünstigten in seiner Theorie besonders berücksichtigt, argumentiert Nozick genau gegenteilig. Er stellt fest, dass sowohl besser als auch schlechter Gestellte von gesellschaftlicher Zusammenarbeit profitieren. Weil aber besser Befähigte⁶ wertvollere Beiträge leisten, gewinnen weniger Befähigte mehr durch die Zusammenarbeit mit dieser Gruppe. Warum sollten also diejenigen, die sowieso schon mehr gewinnen noch zusätzlich berücksichtigt und begünstigt werden? (vgl. S. 255 ff.). Nozick stellt schließlich in Frage, ob das Unterschiedsprinzip im Urzustand tatsächlich gewählt werden würde (vgl. S. 261 f.). Eines seiner Hauptargumente gegen die Theorie Rawls ist, dass es sich um einen Endzustands-Grundsatz handle, in der das zu Verteilende als „Manna vom Himmel“ behandelt werde, anstatt anzuerkennen, dass unterschiedliche Leistung zu unterschiedlichem Anspruch führt (ebd. S. 263 f.). Nozick schreibt: „Der ganze Ansatz von Rawls, bei dem Menschen im Urzustand Grundsätze wählen, setzt voraus, dass keine historisch-anspruchorientierte Gerechtigkeitsvorstellung richtig ist“ (ebd. S. 268 f.). Das Problem liegt also nicht erst beim

⁶ Achtung: Hier werden in der Übersetzung Begrifflichkeiten synonym benutzt, die jedoch unterschiedliche Implikationen haben: Befähigung bezieht sich eher auf eine natürliche Disposition, Bevorzugung eher auf eine gesellschaftliche Position.

Ergebnis, sondern bereits in der Methodik: „Die Art des Entscheidungsproblems, vor dem Menschen stehen, die im Urzustand hinter einem Schleier des Nichtwissens über Grundsätze entscheiden sollen, lässt nur Endzustands-Grundsätze der Verteilung zu“ (ebd. S. 267). Der Schleier des Nichtwissens soll Eigeninteressen ausschalten und einseitige Grundsätze verhindern, macht damit aber auch die Berücksichtigung von Ansprüchen unmöglich.

Nozick führt außerdem an, dass Grundsätze, die sich auf eine Makro-Ebene der Gesellschaft beziehen, auch in Mikrosituationen zu fairen Ergebnissen führen müssen, um Richtigkeit für sich beanspruchen zu können. Das Unterschiedsprinzip sei jedoch in vielen Mikrosituationen unfair (vgl. S. 271). Im Gegensatz zu Rawls, dessen Unterschiedsprinzip nicht nur einen Vorgang regelt, sondern auch festlegt, was bei diesem Vorgang herauskommen soll, beschränken sich die Grundsätze Nozicks auf die Regelung von Vorgängen. Er beschreibt ein Dilemma in der Theorie von Rawls. Einerseits sei bei Rawls der Vorgang des Entstehungsprozesses von Grundsätzen im Urzustand für die Theorie entscheidend, die Theorie kann dann aber keine reinen Vorgangs-Grundsätze der Gerechtigkeit liefern: „Wenn Vorgänge eine brauchbare Grundlage für eine Theorie sind, dann sind sie auch als mögliche Ergebnisse brauchbar; sonst liegt eine Inkonsequenz vor“ (ebd. S. 276).

Als letzten wichtigen Punkt möchte ich noch auf die Ausführungen von Nozick zur Willkürlichkeit von natürlichen Gaben eingehen. Er widerspricht auch hier John Rawls, der sagt, dass die Verteilung von Besitz durch die frühere Verteilung von natürlichen Fähigkeiten, durch Zufälle und der von den jeweiligen Umständen abhängigen Entwicklung von Fähigkeiten beeinflusst sei. All dies sei moralisch willkürlich. Für Nozick hingegen ist die Entwicklung der eigenen natürlichen Gaben eine Entscheidung, für die jeder und jede Einzelne selbst Verantwortung trägt. Er meint diesbezüglich zum Ansatz von Rawls: „Ein solches Herunterspielen der Autonomie und primären Verantwortlichkeit eines Menschen für seine Handlungen ist bedenklich für eine Theorie, die sonst die Würde und Selbstachtung des autonomen Menschen stärken möchte“ (ebd. S. 284). Wenn es hingegen um die Verteilung nach moralischem Verdienst geht, besteht Einigkeit zwischen beiden Autoren, die eine solche Verteilung nach moralischen Kriterien jeweils ablehnen (vgl. ebd. S. 287). Nach Nozick beinhaltet die Erklärung einer Entstehung jeder Struktur moralisch willkürliche Tatsachen, was wieder zur Frage führt, ob eine Verteilung überhaupt strukturiert sein sollte? Denn strukturelle Grundsätze haben die Konsequenz, „[...] dass den Menschen Handlungen verwehrt sind, die die Struktur umwerfen würden – selbst bei Dingen, auf die sie einen berechtigten

Anspruch haben“ (ebd. S. 290). Folglich ist es für Nozick auch ganz klar *nicht* Aufgabe des Staates, die Ergebnisse lokaler einzelner Tauschakte zu korrigieren (vgl. S. 294). Er stellt vielmehr fest, dass natürliche Gaben zwar nicht verdient sind, die Menschen aber dennoch Anspruch darauf haben und dass natürliche Gaben niemandes Rechte oder Ansprüche verletzen. Wenn daraus Besitz entsteht auf eine Art und Weise, die wiederum niemandes Rechte oder Ansprüche verletzt, so hat man Anspruch auf diesen Besitz (vgl. S. 296 f.). In der Theorie von Rawls sieht Nozick im Extremfall die Gefahr, dass Personen nur zum Mittel für andere (die am wenigsten Begünstigten) werden oder gar so etwas wie eine Kopfsteuer auf Fähigkeiten erhoben werden könnte. Seine Argumente haben seiner Auffassung nach die Behauptung, es brauche mehr als den Minimalstaat, um Verteilung zu organisieren, widerlegt (vgl. S. 304). Eingeschränkt werde das nur durch den Grundsatz der Korrektur, für den die folgende grobe Faustregel gelte: „Die Gesellschaft ist so zu ordnen, dass die Lage derjenigen Gruppe möglichst verbessert wird, die in der Gesellschaft am schlechtesten wegkommt“ (ebd. S. 305). Am Ende findet sich hier trotz der grundlegenden Kritik an der Theorie Rawls doch eine Parallele.

Als letzten theoretischen Input möchte ich im nächsten Abschnitt den Ansatz von Amartya Sen vorstellen.

1.1.5 Amartya Sen: Der Ansatz der Verwirklichungschancen

Zwei Jahrzehnte nach Erscheinen der Werke von Rawls und Nozick formuliert Amartya Sen seine Ansichten unter anderem in den Büchern „Inequality Reexamined“ (1992) und „Development as Freedom“ (1999). Im erstgenannten Werk stellt er die zentrale Frage: „Equality of what?“ und argumentiert, dass die von unterschiedlichen sozialetischen Theorien geforderte Gleichheit nicht nur einen graduellen Unterschied aufweist, sondern sich jeweils auf unterschiedliche Aspekte bezieht. Die Forderung nach Gleichheit bezieht sich beispielsweise auf das Einkommen, auf Wohlstand, auf gleiche Nutzwerte (Utilitarismus) oder gleiche freiheitliche Rechte (Liberalismus). Welche die zentrale Gleichheits-Kategorie sei, darum drehe sich letztendlich die Auseinandersetzung. Erhebt man nun eine der Kategorien zur zentralen, so muss man den anderen gegenüber nicht-egalitär sein, weil sich andernfalls (Ziel-)Konflikte ergeben. Aufgrund der Diversität der Menschen kollidiert die Gleichheit bezüglich einer Variablen mit der Gleichheit zwischen Menschen allgemein. Diversität ist deshalb nicht nur eine Schwierigkeit für die Theorie, sondern ein fundamentaler Aspekt des Interesses an Gleichheit (vgl. Sen 1992, Vorwort).

Die reine Rhetorik davon, dass alle Menschen gleich geboren sind, kann sehr un-egalitär sein, da sie Diversität ignoriert und Benachteiligte gleichbehandelt (siehe Karikatur auf Seite 8 der vorliegenden Arbeit). In allen bekannten Theorien wird Gleichheit durch den Vergleich eines bestimmten Aspektes einer Person mit einer anderen beurteilt. Diese Aspekte sind beispielsweise Einkommen, Wohlstand, Glück, Freiheit, Möglichkeiten, Rechte oder Bedürfnis-Befriedigung. Dabei ist jede Theorie im Hinblick auf irgendeine Variable egalitär, um ethisch plausibel zu sein. Die Diversität der Menschen aber macht einen diversen Fokus auf Gleichheit notwendig (vgl. Sen 1992, S. 1-3). Die Kategorie, die dies ermöglicht, ist für Sen die der Verwirklichungschancen. Diesen Ansatz führt Sen im zweitgenannten Werk nochmals weiter aus. Der Fokus liegt hier stärker auf dem Ziel der Bewältigung von Armut und Elend. Er thematisiert die Freiheit der Einzelnen nicht nur hinsichtlich der Gerechtigkeitsfrage, sondern vor allem auch vor dem Hintergrund einer gewünschten Entwicklung von Ländern und Staaten. Er bezeichnet die Erweiterung der Freiheit als Ziel und Mittel für Entwicklung (vgl. Sen 1999/2002, S. 10). Dazu stellt er fest, dass die Beschränkungen der individuellen Handlungsfreiheit von sozialen, politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten herrühren. Deshalb seien individuelles Handeln und soziale Einrichtungen zwei Seiten einer Medaille (vgl. ebd. S. 9). Die Aufgabe der Institutionen, also des Staates, des Marktes, der Medien, Parteien und anderer, sei es, die Freiheiten von Individuen zu erweitern und zu garantieren. Sen betrachtet in seinem Werk die Funktionen und Verflechtungen bestimmter instrumenteller Grundrechte: ökonomische Chancen, politische Freiheit, soziale Einrichtungen und soziale Sicherheit, um einige Beispiele zu nennen (vgl. S. 11). Im Unterschied zu den vorher behandelten Autoren, bedient sich Sen anderer Begrifflichkeiten, kreist jedoch um dieselben Themen. Viele Freiheiten, von denen die Rede ist, sind eng verbunden mit Rechten, die von Nozick, aber auch von Rawls angeführt wurden. Die Unfreiheit, die Sen beschreibt, hat große Überschneidungen mit der bei Rawls zentralen Benachteiligung. Sen selbst definiert die von ihm genannten Freiheiten als verschiedene Typen von Rechten und Chancen, die die Verwirklichungschancen des oder der Einzelnen fördern. Diese hängen wiederum mit Institutionen zusammen und auch zwischen den jeweiligen Freiheiten bestehen Kopplungen und Verknüpfungen (vgl. S. 21 f.): „Wirtschaftliche Unfreiheit kann zur Brutstätte für soziale Unfreiheit werden, so wie soziale oder politische Unfreiheit ihrerseits wirtschaftliche Unfreiheit befördern kann“ (ebd. S. 19). Sen kategorisiert Freiheit in fünf Typen: (1) politische Freiheiten,

(2) ökonomische Vorteile, (3) soziale Chancen, (4) Garantien für Transparenz und (5) soziale Sicherheit (vgl. S. 21).

Im dritten Kapitel seines Buches wendet sich Sen explizit dem Thema Gerechtigkeit zu. Anschließend an seine Frage „Equality of what?“ geht er zunächst darauf ein, dass Gerechtigkeit immer im Hinblick auf einen ausgewählten Aspekt beurteilt wird. In einer Parabel illustriert er, dass die Auswahl von Bewerbern für eine Arbeitsstelle immer von den Informationen abhängt, die zur Verfügung stehen. Sollte der Job an den Ärmsten der Kandidaten gehen? Oder an den Unglücklichsten? Oder sollte ihn der bekommen, dem er am meisten hilft? So bezieht sich jede Entscheidung auf eine ausschlaggebende Informationsbasis (vgl. S. 72). Weil aber jede Informationsbasis, die sich auf eines der genannten Kriterien bezieht, schwerwiegende Mängel aufweist, braucht es einen anderen Bewertungsmaßstab, der nicht, wie beispielsweise der Utilitarismus die Nutzeninformation als einzige Grundlage nimmt oder wie der Liberalismus, für den freiheitliche Rechte die einzig relevante Information darstellt. Jede dieser normativen Theorien schließt eine als relevant angesehene Informationsbasis ein und alle anderen Informationen aus. „Diese Diagnose gibt Anlass zur Erörterung eines anderen Bewertungsmaßstabes, der sich unmittelbar auf die Freiheit konzentriert, die hier als die individuellen Verwirklichungschancen eines Menschen verstanden wird, das zu tun, was er mit Gründen schätzt“ (ebd. S. 73).

Sen sieht in jedem von ihm angesprochenen Ansatz (Utilitarismus, Liberalismus, Theorie von Rawls) Vorzüge, aber auch deutliche Grenzen. Am utilitaristischen Ansatz kritisiert er die Indifferenz gegenüber Verteilungsfragen, die Vernachlässigung von Rechten und Freiheiten und auch die fehlende Berücksichtigung von Phänomenen wie Anpassung und psychischer Konditionierung (vgl. S. 80). Über Robert Nozick und den radikalen Liberalismus sagt er: „Hinsichtlich seiner Informationsbasis ist der radikale Liberalismus als theoretischer Ansatz einfach zu einseitig. Er ignoriert nicht nur die Variablen, die für utilitaristische Theorien und die Wohlfahrtsökonomie von größter Bedeutung sind, er berücksichtigt nicht einmal die Grundrechte, die wir mit Gründen schätzen und einklagen“ (ebd. S. 85). Libertäre Rechte verhindern keinen Hunger und Würden in der realen Umsetzung wahrscheinlich sogar Freiheiten verletzen (vgl. S. 84 f.). Bei Rawls sieht Sen vor allem den ausnahmslosen Vorrang der persönlichen Freiheitsrechte, der politischen und bürgerlichen Rechte als problematisch an: „Warum sollte bitterste ökonomische Not, die eine Frage von Leben und Tod sein kann, von geringerem Rang sein als

persönliche Freiheiten?“ (ebd. S. 82). Diese Rechte seien nur ein Teil dessen, worum es geht. Für Sen passt diese Konstellation nicht, weil der politische Stellenwert von Rechten hier größer ist, als der persönliche Vorteil des Trägers (vgl. S. 83).

Schließlich stellt Sen fest, dass die verbreitete Praxis, das Realeinkommen als Maßstab für Wohlergehen heranzuziehen, ebenfalls zu kurz greift. Die gleichen verfügbaren Güter können zu sehr unterschiedlichem Wohlergehen führen, weil Menschen und ihre Situationen unterschiedlich sind. Sie unterscheiden sich durch persönliche Eigenheiten, leben unter verschiedenen Umweltbedingungen, sehen sich mit unterschiedlichem sozialen Klima konfrontiert, haben bestimmte relative Aussichten und eine spezifische Position in ihrer Familie. All das macht Unterschiede, die vom Realeinkommen nicht berücksichtigt werden, weshalb das Realeinkommen nur ein eingeschränkter Maßstab für Wohlfahrt und Lebensqualität ist (vgl. S. 89 ff.). Die von Rawls genannten „Grundgüter“ (Rechte, Freiheiten, Chancen, Einkommen, Wohlstand, Selbstachtung) erweitern die Informationsbasis über das Einkommen hinaus, sind jedoch noch immer nicht ausreichend, um die Unterschiede in der Beziehung zwischen Einkommen und Ressourcen beziehungsweise Wohl und Freiheit zu erfassen (vgl. S. 92). Die entscheidende Frage ist: Was braucht es, um an der Gesellschaft teilzuhaben? Um dies zu beantworten, muss man den Schwerpunkt der Betrachtungen nicht auf die Güter an sich legen, sondern auf die Freiheitsspielräume, die von den Gütern geschaffen werden (vgl. S. 94). Die Verwirklichungschancen sind Ausdrucksformen der Freiheit, genauer der Freiheit, unterschiedliche Lebensstile zu realisieren. Daneben spricht Sen von Funktionen, sie bezeichnen das, was eine Person gern tun oder sein mag (vgl. S. 95). Die Kombination von Funktionen ergibt die Leistung einer Person, die Menge der Verwirklichungschancen entspricht der Freiheit. Der Ansatz der Verwirklichungschancen unterscheidet so zwischen den realisierten Funktionen als das, was jemand tatsächlich tun kann und der Menge der Verwirklichungschancen als die Dinge, die jemand zu tun substantiell frei ist (vgl. S. 96). Die Betrachtung der individuellen Funktionen ist zum interpersonellen Vergleich nun mehr geeignet als der Nutzen. Dennoch bleiben Fragen offen: In welcher Rangordnung befinden sich unterschiedliche Funktionen? Welchen Wert haben Leistungen und Handlungsspielräume im Vergleich? Welches Gewicht kommt anderen relevanten Aspekten zu, wie zum Beispiel den Verfahren? All diese Fragen sind Gegenstand einer öffentlichen Diskussion, welche auch die explizite Erörterung der zugrunde liegenden Werturteile miteinschließen soll (vgl. S. 95 ff.). Um Aussagen über Wohlergehen und Lebensqualität treffen

zu können, brauchte es über das quantitative Maß des Realeinkommens hinaus die (wertende) Beachtung qualitativer Merkmale, wie Krankheit, Bildung, Sterblichkeitsrate, Rechte und Freiheiten. Da sich ein vollständiger Konsens über den Inhalt und die Gewichtung dieser Aspekte nicht einstellen wird, bedeutet das: „Die wirkliche Frage ist, ob wir einige Kriterien verwenden können, die sich in wertender Hinsicht größeren öffentlichen Zuspruchs erfreuen würden als die oft aus angeblich technischen Gründen empfohlenen groben Indikatoren wie beispielsweise das Maß des Realeinkommens. Für die Bewertungsbasis wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen ist dies ein entscheidender Punkt“ (ebd. S. 102 f.). Die Messung der Verwirklichungschancen bleibt hingegen schwierig. In der Praxis bestehen drei Möglichkeiten: Entweder man wendet sich unmittelbar und vollkommen den Vektoren der Verwirklichungschancen zu oder setzt diese ergänzend neben das Einkommen als Informationsbasis. Oder aber das Einkommen wird nach Kriterien der Verwirklichungschancen angepasst, was sogenannte „Äquivalenzskalen“ ergibt (vgl. S. 103 ff.). Alle Varianten haben Vorzüge, sie können je nach Informationsstand und Situation angewandt werden (vgl. S. 107). Sen weist außerdem darauf hin, dass unterschieden werden muss zwischen dem Einkommen als Maß der Ungleichheit und als Mittel zur Verringerung von Ungleichheit, denn selbst wenn Einkommen Ungleichheit misst, folgt daraus nicht, dass eine Umschichtung von Einkommen die beste Möglichkeit darstellt, Ungleichheit aufzuheben (vgl. S. 106).

Trotz der Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung hebt Sen in seiner Schlussbemerkung nochmals den herausragenden Vorzug seines Ansatzes der Verwirklichungschancen hervor. Er würdigt die Bedeutung der Freiheit *und* berücksichtigt Motive anderer Perspektiven. So genügt er auch dem Interesse am menschlichen Wohlergehen (Utilitarismus), der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit (Liberalismus) und der individuellen Freiheit und der dazu nötigen Mittel (Rawls). Sein Ansatz verfügt damit über eine größere Reichweite als die anderen genannten Theorien (vgl. S. 109).

Nach der Erörterung dreier maßgeblicher Ansätze zum Thema Verteilungsgerechtigkeit, folgt eine Zusammenfassung der vorgeschlagenen Kriterien, um Verteilungsgerechtigkeit zu beurteilen. Dies stellt einen Versuch dar, die theoretischen Überlegungen der Autoren für die Überprüfung der aktuellen politischen Realität in Wien anwendbar zu machen.

1.2 Kriterien zur Beurteilung von Verteilungsgerechtigkeit

In der Beurteilung gesellschaftlicher Realität würden die drei herangezogenen Autoren sicherlich zu unterschiedlichen Schlüssen kommen, weil sich Kriterien und Untersuchungsgegenstände maßgeblich unterscheiden. Sie werden im Folgenden in aller Kürze und als Übersicht dargestellt.

John Rawls

Nach Rawls und seinen Gerechtigkeitsgrundsätzen sind zwei Kriterien für die Verteilungsgerechtigkeit relevant: Einerseits die Garantie gleicher Grundfreiheiten für alle und andererseits die Erfüllung des Unterschiedsprinzips und der fairen Chancengleichheit. Entscheidend sind dabei die Aussichten der am wenigsten Begünstigten auf gesellschaftliche Grundgüter. Das Kriterium der gerechten Verteilung ist folglich das Gesamteinkommen der am wenigsten Begünstigten (repräsentativen Person) und die Frage, ob deren Aussichten maximiert sind. Das Unterschiedsprinzip ist dann erfüllt, wenn die Höhe des Existenzminimums so bestimmt ist, dass zum einen noch möglich ist, ausreichend für die folgenden Generationen zu sparen und nötige Investitionen zu tätigen, zum anderen die Steuerbelastung nicht so hoch ist, dass sie der Gesamtwirtschaft schadet.

Robert Nozick

Nach Auffassung von Nozick muss sich der Minimalstaat auf die Aufgaben des Schutzes gegen Gewalt, Diebstahl, Betrug und die Durchsetzung von Verträgen beschränken. Die „Gerechtigkeit bei den Besitztümern“ ergibt sich aus legitimen Ansprüchen auf Güter. Daneben besteht keine Notwendigkeit der staatlichen Umverteilung, sie wäre im Gegenteil sogar ein illegitimer Eingriff in die freiheitlichen Rechte der Menschen. Als solche Verletzung der Eigentumsrechte sieht Nozick auch die zwangsmäßige Abgabe von Steuern an. Es geht nach Nozick also lediglich um die Einhaltung von „Spielregeln“ im Sinne der Verfahrensgerechtigkeit. Sind die Regeln der gerechten Aneignung und Übertragung auf der gesellschaftlichen Mikroebene eingehalten, so ist die sich daraus ergebende gesamte Verteilung gerecht. Außerdem sei der Markt gerecht, weil er den Menschen ihr Grenzprodukt zukommen lässt. Das einzige Gerechtigkeitskriterium wäre für Nozick demnach die wirksame Durchsetzung und Einhaltung von Verfahrensregeln bei den Besitztümern durch den Staat.

Amartya Sen

Der Ansatz der Verwirklichungschancen von Sen erweitert den Blick auf Verteilungsfragen. Nach Sen ist es die Aufgabe von Institutionen, individuelle Freiheiten zu ermöglichen und zu garantieren. Dieser breite Ansatz geht über das Realeinkommen als Maßstab hinaus und nennt fünf relevante Freiheiten (politische Freiheiten, ökonomische Vorteile, soziale Chancen, Garantien für Transparenz und soziale Sicherheit). Freiheit meint bei Sen individuelle Verwirklichungschancen. Diese werden nicht nur durch das Realeinkommen bestimmt, sondern auch von Faktoren wie Krankheit, Bildung, Sterblichkeitsrate und Rechten beeinflusst. Diese Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes bringt auch eine erhöhte Komplexität der Beurteilung mit sich. Der „Königsweg“ zur Bewertung wirtschaftlicher und sozialer Maßnahmen bleibt fraglich (Sen 2002, S. 108). Im Unterschied zu Rawls und Nozick lehnt Sen die Festsetzung konkret gewichteter Gerechtigkeitsmaßstäbe ab, da sie Werturteile beinhalten, die stets politisch ausgehandelt werden müssen. Ein System der Gewichtung festzulegen wäre demnach ein Fehler, weil dies den demokratischen Entscheidungsspielraum einschränkt (ebd. S. 340). Ein abstraktes übergeordnetes Prinzip kann es nicht geben, auch wenn es viele als wünschenswert betrachten: „Ein Entscheidungsverfahren, das sich auf demokratische Verfahren stützt, um zu einer Übereinkunft oder einem Konsens zu gelangen, kann so extrem chaotisch sein, dass viele Technokraten sich von dem Durcheinander so heftig abgestoßen fühlen, dass sie sich nach einer Zauberformel sehnen, die uns einfach fertige Gewichtungen liefert, die ‚genau richtig‘ sind. Eine solche magische Formel kann es freilich nicht geben, denn die Frage der Gewichtung muss durch Bewertung und Urteilsvermögen beantwortet werden, nicht durch irgendeine unpersönliche Technologie“ (Sen 2002, S. 100).

Ein Kriterium für Verteilungsgerechtigkeit wäre nach Sen also die im politischen, demokratischen Diskurs ausgehandelte normative Gewichtung von Gerechtigkeitsmaßstäben. Diese sollen auf die Erweiterung der Freiheiten und individuellen Verwirklichungschancen abzielen. Die Beurteilung der Freiheiten und Verwirklichungschancen ist wiederum auf die empirische Untersuchung der gesellschaftlichen Wirklichkeit angewiesen. Denn Ungleichheit des Erreichens kann Ungleichheit der Freiheiten beleuchten, weshalb es nützlich ist, beobachtbare Daten zu untersuchen (Sen 1992, S. 5).

1.3 Forschung zu Sozialstaatlichkeit und Wohnen

Alle vorgestellten Autoren hatten jeweils eigene Vorstellungen davon, welche Aufgaben dem Staat zukommen und welche nicht. Auf den Sozialstaat soll nochmals ein genauerer Blick geworfen werden, denn die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit ist auch die Frage nach dem Sozialstaat. Dass der sogenannte Sozialstaat oder auch Wohlfahrtsstaat überhaupt geschaffen wurde, hatte zunächst mit einer wirtschaftlich-technischen Veränderung zu tun, der Industrialisierung: „In der Industriegesellschaft war (und ist noch) die größte gesellschaftliche Herausforderung die Ungleichheit von Einkommen und die Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand“ (Lehner 2011, S. 67). Der Wohlfahrtsstaat ist die Antwort auf diese Problemlage. „Als Wohlfahrtsstaat bezeichnet man einen Staat, der über Sozialpolitik, progressive Steuern, Bildungspolitik und andere Maßnahmen versucht, Einkommensungleichheit und deren Folgen abzumildern“ (Lehner 2011, S. 67).

Staatliche Organisationen sind die zentralen Akteure bei der Gestaltung und Umsetzung von Verteilungsgerechtigkeit. Es wird an vielen Stellschrauben gedreht, Arbeitsmarktpolitik gestaltet und wirtschaftspolitische Maßnahmen werden gesetzt. Neben dem ökonomischen Bereich ist der sozialstaatliche Sektor der einflussreichste Faktor hinsichtlich der Verteilung von Wohlstand. Der Bereich des Wohnens stellt dabei eine Säule der Wohlfahrtsstaatlichkeit dar.

Der Sozialstaat ist ein stark untersuchtes Forschungsfeld der Sozialwissenschaften, zumeist wird er aber monodisziplinär adressiert. Doch weil sich Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft oder Geschichtswissenschaft je aus der eigenen Perspektive dem Thema zuwenden, ergibt sich eine große Bandbreite an Theorien und Methoden. Daraus resultieren heterogene Ergebnisse und Bewertungen: „Die Intensität und Heterogenität dieses Forschungszweiges reflektiert nicht zuletzt den Untersuchungsgegenstand, der selbst vielgestaltig und allgegenwärtig ist“ (Schmid 2014, S. 427). Der moderne Wohlfahrtsstaat, wie er im letzten Jahrhundert gestaltet wurde, ist breit ausdifferenziert. Er geht weit über die ursprüngliche Intention der „Arbeiterpolitik“ hinaus, die beispielsweise Bismarck mit der Einführung der Sozialversicherung im deutschen Kaiserreich in den 1880er Jahren beabsichtigte. Der Sozialstaat übernahm im Laufe der Zeit sehr viel umfassendere Aufgaben, wie die Schaffung von Aufstiegsmöglichkeiten und die Herstellung von „guten Lebensbedingungen“. Dies umfasst Maßnahmen für Wohlstand und Wachstum allgemein, aber auch für ökologisches Wirtschaften, soziale Sicherung, gleiche Teilhabe, Frauenfreundlichkeit, Antidiskriminierung von Migrantinnen und Migranten und mehr (Schmid

2014, S. 428 nach Hilpert und Holtmann). Im 21. Jahrhundert gerät der Sozialstaat und mit ihm die gesellschaftliche Mitte unter Druck, ausgelöst vor allem vom demographischen Wandel: „Der erschöpfte Wohlfahrtsstaat kann längst nicht mehr alle sozialen, ökonomischen und territorialen Disparitäten kompensieren, die durch den demographischen Wandel ausgelöst werden“ (Kersten u.a. 2012, zit. nach Schmid 2014, S. 430). Die Folge ist eine „Politisierung des Wohlfahrtsstaates“ (vgl. ebd.).

Obwohl es zur Existenz des Wohlfahrtsstaates dazugehört, dass er Gegenstand von politischem Diskurs ist, so ist er doch auch eine „soziale Tatsache“ (Lessenich 2012, S. 9). Lessenich definiert wie folgt: „Der Sozialstaat ist eine politische Institution zur Ordnung der gesellschaftlichen Verhältnisse gemäß bestimmten, allgemein geteilten Wertvorstellungen der sozialen Sicherheit, Gleichheit, Gerechtigkeit. Als solcher ist er eine in den je spezifischen sozialen Strukturen einer historisch-konkreten Gesellschaft verankerte Instanz der politischen Gestaltung des Sozialen – und also in der Tat [...] eine soziale Tatsache“ (ebd. S. 9).

Im Sozialstaat und seinen Institutionen wird die den modernen Gesellschaften inhärente Dialektik von Freiheit und Zwang, Befreiung und Disziplinierung besonders deutlich (vgl. ebd. S. 10). Zunächst ist er „sozial“ im alltagssprachlich helfenden und sorgenden Sinne, er nimmt Bezug auf „soziale Probleme“ wie etwa Armut und Arbeitslosigkeit, Alter, Krankheit oder Wohnungsnot. Durch das Handeln des Sozialstaates werden gesellschaftliche Phänomene überhaupt erst als „soziale Probleme“ definiert. Die Verantwortungsübernahme für die politische „Lösung“ dieser „Probleme“ beinhaltet auch die Konstruktion der Sozialfiguren und Sozialräume, die Adressaten gesellschaftlicher Sorge und Besorgnis werden („der Rentner“, „die Arbeitslose“, „der soziale Brennpunkt“). Die „problematischen“ Sozialfiguren und Sozialräume werden dann Objekte sozialpolitischer Maßnahmen im Namen der gesellschaftlichen „Gesamtheit“. Sie werden behandelt als individuelle und kollektive Adressaten von gesellschaftlicher Steuerung und Regulierung, Normierung und Normalisierung, Kontrolle und Disziplinierung, welche durch öffentliche Versorgung und Unterstützung vermittelt wird (vgl. ebd. S. 10 f.). Aber nicht nur der Sozialstaat richtet sich auf die Gesellschaft, auch die Gesellschaft wirkt auf den Sozialstaat: „Denn in dem Maße, wie der Sozialstaat die gesellschaftlichen Lebensverhältnisse institutionell beeinflusst und somit gleichsam ‚politisiert‘, wird er seinerseits zum Gegenstand von [...] gesellschaftlichen Einflussnahmen“ (ebd. S. 15). Der Sozialstaat hat zwei Seiten: eine sozial strukturierende und eine gesellschaftlich strukturierte (vgl. ebd. S. 17).

Im Feld der wissenschaftlichen Untersuchung ist eine besonders bekannte Sozialstaatstheorie die Beschreibung von drei „welfare-state regimes“ von Esping-Andersen (1990). Esping-Andersen stellt fest, dass es verschiedene Arten von Wohlfahrtsstaaten gibt, die historisch gewachsen sind, eine eigenständige Organisationslogik haben und sich qualitativ voneinander unterscheiden (Esping-Andersen 1990, S. 3). Aus einer breiten empirischen Basis leitet er drei Cluster von Wohlfahrtsstaaten ab: das liberale, das korporatistische und das sozialdemokratische wohlfahrtsstaatliche Regime. Im liberalen Wohlfahrtsstaat sind moderate Transfers und Sozialversicherungen vorherrschend, Zielgruppe sind vor allem Personen mit geringem Einkommen. Liberal geprägte arbeitsethische Normen sind Leitfäden, der Staat bestärkt vor allem den Markt. Gleichzeitig werden soziale Rechte stark eingegrenzt und eine relative Gleichheit der Armut innerhalb der Gruppe von Empfängern der wohlfahrtsstaatlichen Mittel angestrebt, während in der Mehrheit der Gesellschaft der Wohlstand marktbasierend organisiert wird. Als Beispiele dafür nennt Esping-Andersen die USA, Canada und Australien (ebd. S. 26 ff.).

Der zweite Regime-Typ umfasst unter anderem Österreich, Deutschland und Frankreich. In diesen korporatistischen Wohlfahrtsstaaten wurden soziale Rechte zwar so gut wie nie ernsthaft in Frage gestellt, doch die sozialen Rechte waren an Status und soziale Klasse gebunden, um Statusunterschiede zu erhalten. Deshalb bleibt trotz der Rolle des Staates als sozialstaatlicher Versorger die Wirkung der Umverteilung gering. Aufgrund des starken Einflusses der Kirche wird in den korporatistischen Staaten jedoch auch viel Wert auf den Erhalt eines traditionellen Familienmodells gelegt. Familienzuschüsse bestärken Familiengründung, wohingegen Kindertagesstätten eher mangelhaft angeboten werden (vgl. ebd.).

Der dritte Typus der sozialdemokratischen wohlfahrtsstaatlichen Regime umfasst beinahe nur die skandinavischen Staaten. Dort wurden die Prinzipien des Universalismus und der Dekommodifikation von sozialen Rechten auch auf die neue Mittelklasse ausgeweitet. Ziel ist dabei, ein Höchstmaß an Gleichheit zu schaffen. Im Hinblick auf die Familie übernimmt der Staat präventive und direkt an Kinder gerichtete Hilfsmaßnahmen und ermöglicht Frauen damit die Teilnahme am Arbeitsmarkt. Ein wichtiges Charakteristikum dieses Typus ist die Verschmelzung von Wohlfahrt und Arbeit. Das allgemeine Anrecht auf Arbeit oder Lohnersatz und die damit verbundenen enormen Kosten erfordern Steigerung des Staatseinkommens und Minimierung von sozialen Problemlagen, also schlicht am besten Vollbeschäftigung und möglichst wenige Empfänger von sozialen Transferleistungen. Obwohl Staaten als typische Beispiele für „welfare-

state regimes“ genannt wurden, betont Esping-Andersen, dass kein Staat einem reinen Typus entspricht, sondern vielmehr ein vorherrschendes Regime festgestellt werden kann, welches jedoch auch Elemente anderer Regime beinhalten kann (vgl. ebd. S. 28 f.).

Esping-Andersen spricht von Regimen, um hervorzuheben, dass in der Beziehung von Staat und Ökonomie ein Komplex von rechtlichen und organisatorischen Einrichtungen systematisch miteinander verflochten ist (vgl. Esping-Andersen 1990, S. 2).

Der Bereich des Wohnens ist ein Teilbereich der sozialstaatlichen Aktivitäten. Wie Wohnen in sozialstaatliches Handeln und vor allem die diesbezügliche Forschung integriert wird oder werden kann, damit beschäftigt sich Jim Kemeny in seinem Buch „Housing and Social Theory“, publiziert im Jahr 1992. Sein Beitrag sind vor allem grundlegende Feststellungen, angefangen mit der Feststellung, dass Wohnforschung traditionell befasst ist mit Bedarfsmessung. Meist handelt es sich um sehr praktische, policy-orientierte Ansätze, in denen Wohnen schlicht als Wohneinheiten oder als Unterkunft definiert wird, darüberhinausgehende Aspekte des Wohnens aber nicht beachtet werden (vgl. Kemeny 1992, S. xv). Als erste Autoren, die auch soziologische Aspekte berücksichtigen, nennt Kemeny Rex und Moore (1967), die sich mit sogenannten „housing classes“ beschäftigen. Kemeny hält dennoch die fehlende Kontextualisierung von Wohnen für ein zentrales Problem. Der enge Fokus auf Politik und Märkte führe zu einer Vernachlässigung breiterer Fragen, die Untersuchungen seien isoliert vom Rest der Sozialwissenschaften (vgl. ebd.). Die Einbettung des Wohnens in die gesellschaftliche Sozialstruktur sei jedoch dringend nötig. Kemeny führt auch eine differenzierte Benennung des Forschungsgegenstandes ein: Er unterscheidet im englischen Sprachgebrauch „housing“ (Wohnen), „home“ (Zuhause) und „residence“ (Wohnort/ Wohnsitz) (vgl. ebd. S. 8). Auch eine provisorische Definition von Wohnforschung schlägt er vor, es sei die „Forschung über soziale, politische, ökonomische, kulturelle und andere Institutionen und Beziehungen, die die Versorgung mit und Nutzung von Unterkünften konstituieren“ (ebd. S. 8). Kemeny betrachtet den Wohnsitz („residence“) als Schlüsseldimension der sozialen Organisation moderner Gesellschaft. Als Zuhause im örtlichen Kontext ist es das verbindende Element zwischen gesellschaftlicher Makro-Ebene und der Mikro-Ebene individueller Interaktion (ebd. S. 11). In der Wohnforschung sollten bessere epistemologische Grundlagen geschaffen werden, zuallererst aber die Frage gestellt werden, wer eigentlich Wohn-Probleme definiert und von welchen Interessen die Akteure dabei geleitet werden. Darüber hinaus sollten Daten hinterfragt werden, deren Erhebung auf spezifischen

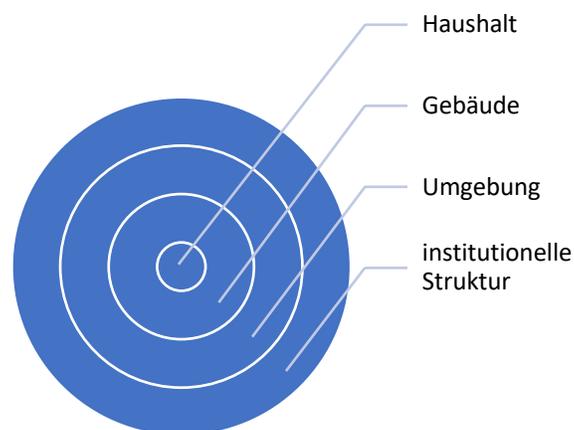
Problemdefinitionen beruhen. Dies würde eine vertiefte, kritische und differenzierte Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex Wohnen ermöglichen (vgl. ebd. S. 20, 26, 30 f.). Im sozialstaatlichen Gefüge stellt Wohnen eine Besonderheit dar: es ist nicht universalistisch, so wie Gesundheit, Bildung oder Pensionen. In diesen Bereichen erfolgen keine Bedarfsprüfungen, die über ein oder maximal zwei Kriterien hinausgehen (vgl. ebd. S. 64). Weil im Bereich Wohnen umfangreichere Bedarfsprüfungen vorgenommen werden, besteht hier besondere Gefahr des politischen Angriffs, weshalb Wohnen häufig als „wobbly pillar under the welfare state“ bezeichnet wird (der Ausdruck geht auf Forgersen 1987 zurück). Komplex ist das Thema auch deshalb, weil sowohl Haushalte als auch Wohngebäude Adressaten sozialstaatlicher Maßnahmen sind (vgl. ebd. S. 77).

Für die Wohnforschung hält Kemeny den Begriff „residence“ für am besten geeignet, er umfasst folgende drei Dimensionen des Wohnens (vgl. S. 78, 156):

- 1) Haushalt (Typ, Lebensphase der Personen, sozioökonomischer Status etc.)
- 2) Gebäude (Typ, Größe, Zustand, Einrichtung/ Ausstattung etc.)
- 3) Ort (Einrichtungen in der Umgebung, Transport, Kommunikation, soziale Charakteristika der Nachbarschaft etc.)

Obwohl dies einen ersten Eindruck der Vielschichtigkeit des Themas verschafft, widerspricht Kemeny Wilensky, der über Sozialstaat und Wohnen sagt: „Eine verwirrende Anzahl von fiskalen, monetären und anderen policies, die Wohnen direkt, indirekt und entfernt beeinflussen, haben die Aufgabe einer vergleichenden Analyse der öffentlichen Ausgaben in diesem Bereich nahezu unmöglich gemacht“ (Wilensky 1975, zit. nach Kemeny 1992, S. 79). Kemeny erwidert, alle Dimensionen einer Sozialstruktur seien komplex, dies sei also kein Grund, von einer Analyse abzusehen (vgl. ebd. S. 79). Dennoch werde in der Erforschung von Sozialstaaten der Bereich des Wohnens oft weggelassen oder gesondert behandelt, was jedoch nur für die Wichtigkeit des Themas sprechen würde. Eine weitere Tatsache zeichnet das Wohnen besonders aus: Weil Wohnungslosigkeit eine stärker ausgrenzende Erfahrung ist als beispielsweise Krankheit oder Arbeitslosigkeit, führt sie langfristig meist zu ernststen persönlichen und sozialen Belastungen. Wohnen ist aufgrund dessen besonders emotional, ideologisch und sozial aufgeladen (vgl. S. 80 f.). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Wohnen eingebettet und verwoben ist mit Formen der Sozialstaatlichkeit einerseits und mit der sozialen Struktur der Gesellschaft andererseits (vgl. ebd. S. 81). Bei der Untersuchung von Wohnen muss jedenfalls berücksichtigt werden, dass Wohnen

eine physische/ materielle und eine gesellschaftliche/ soziale Seite hat. Dem entsprechend ist die Wohnung ein physisches/ räumliches Konzept, während der Haushalt ein soziales Konzept ist. Im Hinblick auf Wohnungen können Aspekte wie Produktion, Management und Verteilung betrachtet werden, bei den Haushalten sind Themen wie Leistbarkeit oder Mobilität von Bedeutung. Es geht also um die Untersuchung von Raum als physisches Charakteristikum, immer aber in Bezug auf seine soziale Nutzung und die räumliche Organisation in der Umgebung (vgl. ebd. S. 155 f.). In dieser Beziehung wird ein Haus zu einem Zuhause mit Haushaltsstrukturen und Beziehungen, Geschlechterverhältnissen, Besitzrechten, Privatsphäre und Autonomie, es ist materielle Grundlage für Identitäten. Das Zuhause bezeichnet die Beziehung zwischen Gebäude und Haushalt, es ist das Produkt der sozialen Organisation eines Haushaltes in Beziehung/ Abhängigkeit zu/ von dem Wohnraum als einer räumlichen Reflektion dieser Organisation und den Grenzen, die dieser setzt, und den Möglichkeiten, die es eröffnet für die Aktivitäten und Beziehungen der Haushaltsmitglieder (vgl. ebd. S. 158). Für eine Soziologie des Wohnens schlägt Kemeny folgendes räumliches Modell vor (vgl. ebd. S. 162):



Zu dieser räumlichen kommt die soziale Dimension hinzu. Bei der Erforschung von Wohnen spricht Kemeny von einer Falle: Wohnen ist so offensichtlich und deshalb scheinbar unproblematisch; Gebäude werden oft schlicht als ein weiteres materielles Gut betrachtet, haben aber enorme Implikationen (vgl. S. 165). Kemeny ist sich sicher, dass Wohnen ein entscheidender Aspekt sozialer Ungleichheit ist, es bleibt aber aufgrund der mangelhaften Forschung ein „Faktor X“ (vgl. S. 164). Weil jedoch die Ausgaben für Wohnen für die meisten Haushalte der mit Abstand

größte Posten ist und Wohnen in hohem Maße Einfluss auf die Lebensqualität hat, bezeichnet Kemeny Wohnen als „die versteckte Grundlage der Wohlfahrt“ (vgl. Kemeny 2001, S. 62).

Für die Untersuchung der Situation in Wien bezüglich des Kriteriums der Verteilungsgerechtigkeit ist es an dieser Stelle wichtig, den Fokus auf Zusammenhänge von Wohnen und gesellschaftlicher Wohlfahrt zu legen. Kemeny beleuchtet erste Ansätze, für die es jedoch eine eher schwache empirische Basis gibt (vgl. ebd. S. 64 ff.). Er spricht drei Themen an:

1. *Zusammenhang zwischen Eigentumsrate und Pensionen*

In Ländern, in denen ein Großteil der Einwohnerinnen und Einwohner ein Eigenheim besitzt, sind die Pensionen eher niedrig. Länder, deren Einwohnerinnen und Einwohner vermehrt in Mietwohnungen leben, geben tendenziell mehr für Pensionen aus, dazu gehört auch Österreich (Untersuchung von Castles und Ferrera in 21 OECD Ländern 1996).

2. *Auswirkungen von Gebäudetypen auf Lebensformen*

Ob in einer Stadt oder einem Stadtteil vorwiegend Einfamilienhäuser oder Wohnblöcke gebaut wurden, hat Auswirkungen auf Transport (privates Auto oder öffentlicher Verkehr), auf Geschlechterrollen und Kinderbetreuung (Frau im Haushalt oder auf dem Arbeitsmarkt, Kind in Fremdbetreuung oder zuhause) und auf die Verteilung von öffentlichem und privatem Raum (Eigengarten oder öffentliche Parks).

3. *„Housing systems“ der Marktregulierung*

In OECD Ländern gibt es vor allem zwei unterschiedliche Ansätze im Bereich der staatlichen Gestaltung des Wohnungsmarktes. Im „dualistischen System“ besitzt die öffentliche Hand selbst eine große Zahl an preisgünstigen Wohnungen für Personen, die diese nachweislich brauchen. Dieser non-profit-Bereich ist getrennt vom allgemeinen Wohnungsmarkt und stellt keine Konkurrenz dar, da der Zugang auf Bedürftige limitiert ist. Im „einheitlichen System“ stellt der Staat entweder selbst keinen Wohnraum zur Verfügung oder der Zugang zu diesen non-profit-Wohnungen ist offen für eine breite Personengruppe und steht damit in Konkurrenz zum profitorientierten privaten Markt. Dies bremst insgesamt die Mieten.

Dies gibt einen ersten Einblick in die komplexen Zusammenhänge von staatlichem Handeln und gesellschaftlicher (Wohn-) Situation. Ein weiterer Autor hat dies jüngst aufgegriffen, er schreibt: „Regierungen, die an einer Intervention bezüglich der Verteilung von Einkommen und Vermögen interessiert sind, wenden sich wahrscheinlich dem Wohnen zu als dem wichtigsten Mechanismus,

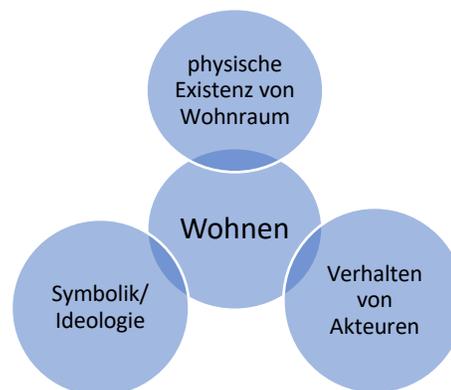
durch den gesellschaftliche Ziele erreicht werden“ (Clapham 2018, S. 174). Wie Staaten und Länder agieren, wird mit dem Begriff „housing policy“ beschrieben, dies bezeichnet „jede Handlung einer Regierung oder Regierungsbehörde, die den Prozess oder das Ergebnis des Wohnens beeinflussen soll“ (ebd. S. 164). Clapham unterscheidet sieben Interventionsmechanismen, die dabei zur Verfügung stehen (vgl. ebd. S. 165 f.):

- 1) Regulation: privaten Akteuren Grenzen setzen und Verhalten regulieren (z.B. Mieten kontrollieren, Mieterrechte festlegen, Regeln für Makler aufstellen)
- 2) Direkte Versorgung (Häuser bauen, Wohnungslosenhilfe)
- 3) Finanzierung unterstützen (Kredite, Förderung von Energie-Effizienz-Maßnahmen)
- 4) Information und Beratung (unter anderem durch Sozialarbeit)
- 5) Sicherstellung von „accountability“ bei Akteuren
- 6) Diskurs steuern (Problemdefinition, Thematisierung)
- 7) Nicht-Intervention (Markt regulieren lassen)

Diese Formen der Intervention beeinflussen die Wohnsituation auf unterschiedlichen Ebenen: Die physische Existenz, das Verhalten von Akteuren und die Symbolik, die verschiedene Aspekte des Wohnens oder Nicht-Wohnens haben.

Staatliche Interventionen

wirken auf Wohnen:



Wie genau eine „housing policy“ entsteht und gestaltet wird oder werden sollte, darüber besteht wenig Einigkeit. Grundsätzlich können drei Modelle unterschieden werden, die wiederum bestimmte Forschungsansätze favorisieren: Geht man davon aus, dass es sich um einen rationalen analytischen Prozess handelt, so liegt es nahe, diesen mit einem positivistischen rationalen Ansatz zu untersuchen. Betrachtet man die Entstehung einer „housing policy“ als politischen Prozess der Aushandlung von Parteien und Interessengruppen, so macht ein auf Politik fokussierter Ansatz mit

einer sozial-konstruktivistischen Perspektive oder auch eine Diskursanalyse Sinn. Ist die Vorstellung vorherrschend, dass vor allem eine Elite oder gesellschaftliche Klasse „housing policy“ gestaltet, so wird ein struktureller Ansatz herangezogen, oftmals mit starkem Bezug auf Foucault und in der Tradition des kritischen Realismus (vgl. ebd. S. 166 ff.). Doch nicht nur aufgrund unterschiedlicher Auffassungen hinsichtlich des „policy“-Prozesses gibt es verschiedene wissenschaftliche Herangehensweisen. Auch weil Wohnen eine komplexe Thematik ist, zu der keine disziplinäre Theorie ganz passt, wird der Themenkomplex „Wohnen“ immer nur zum Teil erfasst. Echte transdisziplinäre Forschung, die für eine umfassende Theorie notwendig wäre, gibt es bisher nur wenig (vgl. ebd. S. 176).

Das Ziel der vorliegenden Arbeit soll aber nicht die vollständige Erfassung des Themenkomplexes „Wohnen“ sein, sondern die Beleuchtung des Kriteriums der Verteilungsgerechtigkeit. Um darüber ein Urteil bilden zu können, müssen einerseits die staatlichen Interventionen („housing policy“) betrachtet werden, die für die Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit von Rawls und Nozick von Bedeutung sind (Teil II in dieser Arbeit). Bei Amartya Sen wurde aber auch deutlich, dass die gesellschaftliche Realität ein Hinweis darauf sein kann, wie Verwirklichungschancen in einer Gesellschaft verteilt sind. Auch dies muss also in den Blick genommen werden (Teil III dieser Arbeit).

Teil II: Wohnungs- und Sozialpolitik des Bundeslandes Wien

Es wurde bereits deutlich, dass Wohnen im Leben von Menschen und damit auch für die Sozialstaatlichkeit eine bedeutende Rolle spielt. Viele Autoren sind der Auffassung, dass im Bereich des Wohnens gesellschaftliche Gleichheit und Solidarität im Vergleich zu anderen sozialstaatlichen Aktivitäten weniger umgesetzt wird (vgl. Fahey, Norris 2010, S. 479 f.). Als ein Grund wird genannt, dass dieser Bereich vom Markt (mit-)bestimmt wird, Wohnungen und Häuser eine kommodifizierte Ware sind und der Sozialstaat dort eine schwache und rückläufige Rolle spielt. Dies jedoch stellen die Autoren Fahey und Norris aufgrund mangelhafter empirischer und konzeptueller Basis in Frage: „The empirical problem is that the role of the state in housing is so multiple and varied that neither its extent nor its distributive impact is open to the kind of quantification that would allow us to say confidently how great it is at any time or place or whether it has grown or declined over time“ (ebd. S. 480). Eine Komplexität besteht in der Tatsache, dass es sich um einen Markt handelt, der wiederum aus mehreren Sub-Märkten besteht. Einer der Märkte ist der Kauf und Verkauf von Wohnungen und Häusern, ein anderer der Markt der Vermietungen, ein weiterer ist der Markt der Finanzierung von Wohnraum. Implizit existiert außerdem der räumliche Markt, der Markt der „guten Gegend“ oder Nachbarschaft (vgl. ebd.). Die empirische Messung der Interventionen in allen Märkten ist deshalb schwierig. Konzeptuell beschränken sich Untersuchungen häufig auf das Zusammenspiel von Markt und Staat, Haushalte werden als Akteure noch zu wenig berücksichtigt (vgl. ebd. S. 481).

Im Hinblick auf die Verteilung muss weiterhin berücksichtigt werden, dass es die Möglichkeit einer horizontalen und einer vertikalen Umverteilung gibt. Zumeist wird davon ausgegangen, dass der sozialstaatliche Eingriff im Bereich des Wohnens vor allem horizontal erfolgt, Ressourcen also von einer Lebensphase in eine andere transferiert werden, wie beispielsweise durch Sozialversicherungen. Nur nachrangig wird vertikal umverteilt, von den Reichen zu den Ärmern. Betrachtet und beurteilt wird hingegen meist lediglich die vertikale Umverteilung. Man könnte jedoch argumentieren, dass die Förderung von Eigentum eine Form von staatlich unterstützter Sozialversicherung darstellt (vgl. ebd. S. 491). Die Autoren kommen zum Schluss, dass Staaten nach wie vor eine große Rolle im Bereich des Wohnens spielen, obwohl die genauen Wirkungen staatlichen Handelns schwer messbar sind. Außerdem stellen sie fest, dass Haushalte stärker in den Fokus rücken sollten, weil die Zahl der Menschen, die in Eigentum wohnen, in der „westlichen Welt“ gestiegen ist (vgl. ebd. S. 493).

Zur internationalen Einordnung scheint die Aufstellung staatlicher Interventionen in EU-Staaten besonders interessant zu sein:

Table 33.2 Government housing interventions in European Union member states (2004/5)

	Austria	Belgium	Cyprus	Czech Republic	Denmark	Estonia	Finland	France	Germany	Greece	Hungary	Ireland	Italy	Latvia	Lithuania	Luxembourg	Malta	Netherlands	Poland	Portugal	Slovak Republic	Slovenia	Spain	Sweden	United Kingdom
Direct Public Subsidies																									
Public Expenditure on Housing as % of GDP	0.1			0.0 ^a	0.6	0.2	0.7	0.3 ^a	0.5 ^a	0.6 ^a	0.0					0.3 ^a	0.3	0.0	0.0 ^a		0.1	1.1 ^a	1.3		
Households Receiving Housing Allowances (%)					21	20	23	7	0.6	5.0	0.5	5.9						14	6.4		0.7	0.5	12	6.3	19
Social housing subsidies	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
For construction	N	Y	Y	Y	N	N	N	Y	N	N	Y	Y	N	N	N	N	Y	N	N	Y	N	N	N	N	N
For management																									
Indirect Public Subsidies																									
Tax Relief on Mortgage Interest for Owner Occupiers	N	Y		Y	Y	Y	N	N	Y		Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N		N	N	N
Taxes																									
Capital Gains Tax on the Sale of Owner Occupied Dwellings ^b	Y	N			N	Y	N	N	N		N	N				N		N		N			N	Y	N
Tax on Imputed Rent for Owner Occupiers	N	Y		N	Y	N	N	N	Y		N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	N	Y		N	N	N
Indirect Taxes (VAT) on New Dwellings (%)	10 - 12	21		5	25	22	19.6	16	11 - 13		13.5	4	18	18	3	0	19	7	0	19		7	25	0	
Indirect Taxes on Refurbishment and Maintenance (%)	20			5	25	22	5.5				13.5	10				3		7		19				25	
House purchase tax (stamp duty) (%)	6	5-12.5			1.5	4	2-3	3.5	11-13		0-9	3			7-10		6			0.8			1.5-3	1-4	
Regulation																									
Rent control for new private rented tenancies ^b	Y				Y	N	N	Y	N		N	N						Y					N	Y	N
Control of social housing rents	Y	Y		Y	Y	N	Y	Y	Y		Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Social housing is targeted at low income or vulnerable households	Y	Y		Y	Y	N	Y	Y	Y		Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N
Stronger legal protection for social tenants than private renters	N	Y	N	N	Y	Y		Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	Y	Y	N	N	N	N	N
Privatization of social housing is permitted	Y			Y		N	Y	Y			Y	Y	Y	Y		Y	Y	Y	Y		Y	Y	Y	Y	Y

Notes: Y = intervention exists; N = intervention doesn't exist; blank field = information is not available. Data for Bulgaria and Romania are not available.
^a 1995 data.
^b 2001 data.
Sources: ECB 2003; Eurostat 2009b; MOI and Federcasa 2006.

Quelle: Fahey, Norris 2010, S. 486, 487

Die Auflistung zeigt, dass Österreich im Jahr 2004 nicht mehr Prozent des GDP für Wohnraum aufgewendet hat, als im Jahr 1990 (in beiden Jahren 0,1 % des GDP). Österreich bedient sich nicht aller Interventionsmöglichkeiten, die andere EU-Länder durchaus wahrnehmen. So gibt es in Österreich beispielsweise keine Subventionen für das Management von Wohnraum. Dagegen ist die Regulation von Mieten ausgeprägt (Mietregelung für private Neuvermietung, Kontrolle der Mieten von Sozialwohnungen).

Im Jahr 2019 hat das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) zum wiederholten Male im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz sowie dem Bundeskanzleramt eine Umverteilungsstudie veröffentlicht („Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015“). Die Analyse verwendet Daten aus EU-SILC, der Konsumerhebung und dem Household Finance and Consumption Survey (HFCS). Den Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung widmet sich das Kapitel 5.6, verfasst von Michael Klien. Er untersucht die Verteilungswirkung der Wohnbauförderung auf private Haushalte in Österreich, obwohl es sich grundsätzlich um eine Ausgabe auf Ebene der Bundesländer handelt. Die österreichische Wohnbauförderung, die insgesamt im Jahr 2016 circa 2.528 Millionen Euro umfasste, kann in drei Hauptbereiche gegliedert werden: erstens direkte Transfers an private Haushalte in Form von Wohnbeihilfen, welche eine Reduzierung der Wohnkosten zum Ziel haben. Diese Subjektförderung spielt in Österreich traditionell eher eine untergeordnete Rolle und machte im Jahr 2015 einschließlich Sanierung nur rund 343 Millionen Euro aus (vgl. Klien 2019, S. 111). Alle anderen Gelder (2015: 2.185 Mio. Euro) fließen in die Objektförderung, welche unterschiedliche Instrumente zur Unterstützung von Neubau- und Sanierungsmaßnahmen einschließt. Klien unterscheidet bei der Objektförderung nochmals zwischen Fördermaßnahmen für Eigenheimbesitzende/ Zinsvorteil (2015: 30% der Förderzusicherungen) und Fördermaßnahmen zugunsten von Gemeinde- und Genossenschaftsbauten/ Mietvorteil (2015: 70% der Förderzusicherungen) (vgl. ebd.). Während bei der ersten Maßnahme Haushalte direkt profitieren, indem sie durch den Erhalt von Wohnbauförderdarlehen geringere Finanzierungskosten haben, profitieren bei der letzteren Maßnahme die Haushalte indirekt durch Wohnungen mit vergünstigten Mietpreisen (vgl. ebd.).

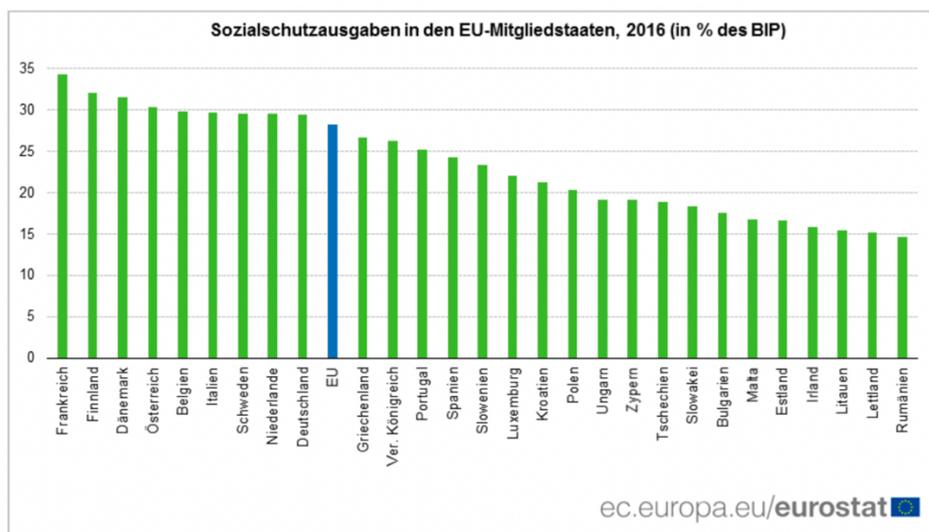
Ein wesentlicher Unterschied zwischen Subjekt- und Objektförderung besteht in ihrer Wirkweise. Bei der Subjektförderung in Form von Wohnbeihilfe entsprechen die Gesamtausgaben der Maßnahme auch dem „Nutzenzufluss“ der Haushalte. Die Objektförderung hingegen ist relativ

zum „Marktergebnis“ zu sehen, denn die Ersparnis bei den Finanzierungskosten beispielsweise hängt davon ab, zu welchen Konditionen ein vergleichbarer Kredit am Markt gehandelt wird, dasselbe gilt für Mietkosten (Höhe der Ersparnis hängt von Preisen am privaten Wohnungsmarkt ab). Bei der Untersuchung von Umverteilungswirkung gilt zu beachten, dass die Wirkung der Subjektförderung sofort einsetzt, die der Objektförderung jedoch zeitversetzt, da die Haushalte in den folgenden Jahren (laufend) profitieren. Die beobachteten Wirkungen der Objektförderung sind also stets das Ergebnis staatlicher Maßnahmen in der Vergangenheit (vgl. ebd. S. 112).

Nach diesen allgemeinen Hinweisen zur Wohnungs- und Sozialpolitik, soll in den folgenden Abschnitten genauer auf die Maßnahmen der Subjekt- und Objektförderung eingegangen werden.

2.1 Sozialpolitik in Wien: Subjektförderung

Bei der vergleichenden Untersuchung von 43 vorrangig europäischen Ländern kommt Dieter Holtmann zu dem Schluss, dass Österreich durch seine sozialen Sicherungssysteme eine geringe Armutsquote und ebenfalls geringe Einkommensungleichheit erreicht. Mit einer Höhe der Sozialausgaben von 27,9 % des BIP im Jahr 2012 (nach OECD 2013) liegt Österreich auf Platz sieben von 43 Ländern (vgl. Holtmann 2015, S. 125). Bis zum Jahr 2016 ist der Anteil der Sozialausgaben sogar noch gestiegen, wie eine Aufstellung der Sozialschutzausgaben der EU-Mitgliedstaaten zeigt:



Quelle: Eurostat Pressemitteilung 191/2018,
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9443906/3-12122018-BP-DE.pdf/ccc4da18-2b11-4eb3-8b96-652fa43a5702>, aufgerufen am 30.01.2020

Österreich besetzt mit einem Anteil von 30% des BIP für Sozialschutzausgaben EU-weit Platz vier und hat damit überdurchschnittlich hohe Sozialschutzausgaben in Relation zum BIP des Landes. Finanziert werden die Sozialausgaben in Österreich zu etwas mehr als einem Drittel durch *Arbeitgeberbeiträge* (2017: 37%), etwas weniger als einem Drittel aus Sozialbeiträgen der *geschützten Personen* (2017: 27%) und wird zur etwa einem Drittel durch *Steuern* von Bund Ländern und Gemeinden (2017: 35%) getragen (Statistik Austria⁷).

Der Anteil, der davon für den Bereich Wohnen und soziale Ausgrenzung aufgewendet wird, ist jedoch eher gering:

Leistungen nach Funktion, in % der gesamten Sozialleistungen (2016):

	EU	Österreich
Familie & Kinder	8,7	9,5
Arbeitslosigkeit	4,7	5,8
Krankheit/ Gesundheitsversorgung & Invalidität	36,9	31,9
Alter & Hinterbliebene	45,6	49,8
Wohnen & soziale Ausgrenzung	4,2	3,0

Quelle: Eurostat Pressemitteilung 191/2018,
<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9443906/3-12122018-BP-DE.pdf/ccc4da18-2b11-4eb3-8b96-652fa43a5702>, aufgerufen am 30.01.2020

Der hier genannte Leistungsbereich des Wohnens umfasst auch die Subjektförderungsmaßnahme in Österreich, die Wohnbeihilfe. „Grundsätzlich ist die Wohnbeihilfe ein bedarfsgeprüfter Sozialtransfer, dessen Höhe sich aus der Differenz zwischen anrechenbarem Wohnungsaufwand und zumutbarer Wohnungsaufwandsbelastung berechnet“ (Klien 2019, S. 112).

Im Jahr 2018 haben in Wien 40.240 Personen Wohnbeihilfe im Gesamtausmaß von 63,96 Millionen Euro erhalten⁸. Österreichweit werden nach Schätzungen rund 176.000 Haushalte durch den Bezug von Wohnbeihilfe unterstützt. Aufgrund der bedarfsorientierten Konzeption kann man

⁷ https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/sozialschutz_nach_eu_konzept/finanzierung_der_sozialausgaben/index.html, aufgerufen am 24.01.2019

⁸ Quelle: <https://www.wien.gv.at/statistik/leistungsbericht/ma50/index.html>, aufgerufen am 16.01.2020

von einer vertikalen Umverteilungsfunktion ausgehen und tatsächlich waren im Jahr 2015 über 80% der beziehenden Haushalte im ersten (unteren) Einkommensviertel zu finden (vgl. ebd. S.113). Seit 2010 ist sowohl die Anzahl der beziehenden Haushalte als auch das Auszahlungsvolumen gesunken, die genaue Ursache dafür kann nicht bestimmt werden. Zwei Gründe sind jedoch naheliegend: Einerseits sind hier verschärfte Zugangsvoraussetzungen in einigen Bundesländern zu nennen, andererseits auch die Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS), welche ebenfalls für Wohnbedarfsmittel aufkommt (vgl. ebd.).

2.2 Der Wiener Gemeindebau und sozialer Wohnungsbau: Objektförderung

Seit den Jahren 1988/89 fällt die Wohnbauförderung in die Kompetenz der Länder, die Finanzierung jedoch liegt zum großen Teil beim Bund, der rund zwei Drittel des Budgets an die Länder gibt (vgl. Knittler 2009, S. 268).

In Wien ist die Abteilung Wohnbauförderung und Schlichtungsstelle für wohnrechtliche Angelegenheiten (MA 50) für die Förderung des Wohnungsneubaus, der Wohnungssanierung, ebenso für die Wohnbeihilfe und die Bewilligung von Eigenmiltersatz-Darlehen zuständig.

Zunächst zur Objektförderung der Eigenheime durch Zinsvorteil. Im Jahr 2018 wurden 1.051 Eigenmiltersatzdarlehen im Gesamtausmaß von 11,58 Millionen Euro gewährt⁹. Diese Eigenheimförderung erzielt eine Verteilungswirkung zugunsten höherer Einkommensgruppen, da die Inanspruchnahme vor allem durch Haushalte mit höheren Einkommen erfolgt (drittes und viertes Einkommensquartil machen gemeinsam 67,4% der Haushalte aus) (vgl. Klien 2019, S 115). Der Zinsvorteil, der sich aus den Darlehen ergibt, beträgt österreichweit monatlich rund 19,7 Millionen Euro (vgl. ebd.).

Die zweite Form der Objektförderung schafft für Bürgerinnen und Bürger durch den gemeinnützigen Wohnbau einen Mietvorteil. Dies macht mit 70% den Großteil der Objektförderung aus. Es wird davon ausgegangen, dass Mieter und Mieterinnen in gemeinnützigen oder öffentlichen Wohnbauten einen finanziellen Vorteil in Form einer Mietminderung erhalten. Durch den sogenannten „rent-equivalence“ Ansatz wird auf Basis beobachteter Marktmieten und Wohnungscharakteristika eine fiktive Marktmiete errechnet. Ebenso wird die fiktive Miete für Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen errechnet. Die Differenz der beiden Werte ergibt

⁹ Quelle: <https://www.wien.gv.at/statistik/leistungsbericht/ma50/index.html>, aufgerufen am 16.01.2020

dann den Mietvorteil. Im Hinblick auf die Verteilungsfrage kann festgestellt werden, dass Haushalte mit niedrigerem Einkommen überproportional in geförderten Wohnungen anzutreffen sind. Es zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede zwischen Gemeindebau und gemeinnützigen Bauten. Auf die obere Einkommenshälfte entfallen 44% der Genossenschaftswohnungen, aber nur 25% der Gemeindewohnungen (vgl. Klien 2019, S. 116).

Besonders markant ist das Wachstum des aus dem geförderten Wohnbau entstandenen Mietvorteils im Vergleich zum Jahr 2010, als dieser österreichweit rund 85 Millionen Euro pro Monat betrug. Bis zum Jahr 2015 stieg dieser Betrag auf 120 Millionen Euro, vor allem aufgrund der steigenden Mieten im privaten Wohnungsmarkt: „Die deutlich geringeren Steigerungen der Mieten im geförderten Bereich gegenüber dem privaten Mietmarkt waren ursächlich für die markante Steigerung des Mietvorteils seit 2010“ (ebd. S. 117). Ein näherer Blick auf die Verteilung des Mietvorteils in den Einkommensgruppen zeigt, dass mit sinkendem Einkommen Haushalte stärker profitieren, der Mietvorteil jedoch Haushalten aller Einkommensgruppen zugutekommt: Die Anteile des Mietvorteils über die Einkommens-Quartile verteilen sich wie folgt (vgl. ebd. S. 117):

1. Quartil: 37% (geringes Einkommen)
2. Quartil: 28%
3. Quartil: 21%
4. Quartil: 14% (hohes Einkommen)

Insgesamt war im Jahr 2015 das Umverteilungsvolumen, welches von geförderten Wohnungen ausgeht, drei Mal größer als die Wirkungen der Wohnbeihilfen und der Eigenheimförderung zusammen (vgl. ebd.). Der gemeinnützige und kommunale Wohnbau ist damit der zentrale Umverteilungshebel im Bereich des Wohnens.

Im Jahr 2018 wurden diesbezüglich in Wien richtungsweisende Novellen eingeführt. Zum einen die Bauordnungsnovelle LGBl. für Wien Nr. 69/2018, die die Widmungskategorie „Gebiete für geförderten Wohnbau“ einführt und bewirken soll, dass wieder mehr geförderter Wohnraum geschaffen wird. Zum anderen wurde eine Änderung der Neubauverordnung 2007 (LGBl. für Wien Nr. 32/2018) beschlossen, welche die bisher zwingende Gesamtbaukostenobergrenze beseitigt, die Mietzinsobergrenze aber beibehält (im Jahr 2018: 4,87 Euro pro Quadratmeter Wohnnutzfläche). Diese rechtlichen Steuerungsmaßnahmen sind richtungsweisend und sollen mehr und dauerhaft gesicherten leistbaren Wohnraum in Wien schaffen.

Im Jahr 2018 investierte die Gemeinde Wien in Wohnbau¹⁰:

- Rund 218 Millionen Euro Landesdarlehen für über 6.000 neu zu errichtende Wohneinheiten
- 8,4 Millionen Euro Zusatz-Landesdarlehen für SMART-Wohnungen (Finanzierungsbeitrag 60 Euro pro Quadratmeter Nutzfläche, Bruttomiete 7,50 Euro pro Quadratmeter Nutzfläche)
- Über 16 Millionen Euro Baukostenzuschüsse für 1.027 Gemeindewohnungen

Die Situation in Wien wird von einer steigenden Bevölkerungszahl geprägt, allein seit dem Jahr 2000 wuchs die Stadt um rund 190.000 Einwohner, bis 2025 sind mehr als zwei Millionen Einwohner prognostiziert (vgl. Franz/ Gruber 2018, S. 98 f.). Obwohl in Österreich und Wien viel gebaut wird (in 2016 höchste Zahl an Baubewilligungen in der EU), gibt es Schwierigkeiten bei der Wohnraumverfügbarkeit und dem Zugang zu Wohnraum. Ursächlich dafür sind einerseits die Marktträgheit, also die Tatsache, dass meist Jahre zwischen Baubewilligung und Fertigstellung der Gebäude liegen, und andererseits der Umstand, dass der soziale Wohnungsbau für Neuzuziehende erst nach bestimmter Hauptwohnsitzdauer und Wartezeiten zugänglich ist. Damit lastet die Nachfrage der neu Zugezogenen allein auf dem privaten Wohnungsmarktsegment und führt dort zu enormen Preissteigerungen (vgl. ebd. S. 99).

Die Gemeinde Wien ist derzeit im Besitz von circa 30% aller Wohnungen in Wien (rund 220.000 Wohnungen) und beherbergt damit fast 25% der Wohnbevölkerung. Allerdings wurden zwischen 2004 und 2015 trotz des Bevölkerungszuwachses keine neuen Gemeindewohnungen errichtet. Erst im Wahlkampf 2015 wurden Neuerrichtungen angekündigt. Bis 2020 sollen insgesamt 4000 „Gemeindewohnungen neu“ entstehen. Auf der Website von Wiener Wohnen aber wird ersichtlich, dass tatsächlich bisher nur 120 Wohnungen übergeben wurden und die meisten Bauprojekte für die weiteren geplanten 3.700 Wohnungen erst im Jahr 2020 starten¹¹. Diese Maßnahmen werden angesichts des hohen Bedarfs allerdings nur wenig bewirken. Wesentlich stärker ist hingegen der genossenschaftliche Wohnungsbau, der momentan die dominante Form des geförderten Wohnbaus darstellt (vgl. Franz/ Gruber 2018, S. 99). Die Gemeinnützigkeit fußt dabei auf der Reinvestition der Gewinne in sozialen Wohnungsbau. Die Wohnungsbauförderung

¹⁰ Quelle: <https://www.wien.gv.at/statistik/leistungsbericht/ma50/index.html>, aufgerufen am 16.01.2020

¹¹ <https://www.wienerwohnen.at/gemeindebauneu.html>, aufgerufen am 03.02.2020

durch die Stadt Wien erfolgt mittels niedrigverzinsten Darlehen pro Quadratmeter geschaffener Wohnnutzfläche mit einer 30- (für Eigentum) bis 35-jährigen (für Miete) Laufzeit (vgl. ebd.). Der Bestand des geförderten Wohnungsbaus ist dabei dauerhaft sozial gebunden. Die Möglichkeit, solche Wohnungsbaufördermittel in Anspruch zu nehmen, haben auch private Investoren wie beispielsweise Banken oder Versicherungen. Die Stadtverwaltung greift hier dann durch Deckelung von Mieten sowie das Belegungsrecht für ein Drittel der neu errichteten Wohnungen regulierend ein. Neben der Leistbarkeit werden auch qualitative Kriterien betreffend etwa die Architektur, ökologische Aspekte oder soziale Nachhaltigkeit vorgegeben. Ähnlich wie bei den Gemeindewohnungen ist auch der Zugang zu Genossenschaftswohnungen an Zugangsvoraussetzungen gebunden (vgl. ebd. S. 100).

In den untenstehenden Tabellen wird zum einen ersichtlich, dass in Wien 2018 im Vergleich zu ganz Österreich viele Bauvorhaben bewilligt wurden. Sogar die Zahl der Wohnungen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ist mit 8 leicht überdurchschnittlich.

Daten zu Grafik 34: Bewilligungsrate nach Bundesland (2018)

	Bewilligte Wohnungen insgesamt	Bewilligte Wohnungen je 1.000 Einwohner/-innen
Österreich	68.932	7,8
Burgenland	2.149	7,3
Kärnten	3.310	5,9
Niederösterreich	10.561	6,3
Oberösterreich	12.133	8,2
Salzburg	3.807	6,9
Steiermark	11.120	9,0
Tirol	7.434	9,9
Vorarlberg	3.381	8,6
Wien ¹⁾	15.037	8,0

Q: STATISTIK AUSTRIA, Baumaßnahmenstatistik. Datenabzug vom 15.03.2019, aufgeschätzte Ergebnisse. - 1) Ohne durch An-, Auf-, Umbautätigkeit bewilligte Wohnungen.

Daten zu Grafik 37: Wohnbaurate nach Bundesland (2017)

	Fertiggestellte Wohnungen insgesamt	Fertiggestellte Wohnungen je 1.000 Einwohner/-innen
Österreich	60.196	6,8
Burgenland	2.253	7,7
Kärnten	2.794	5,0
Niederösterreich	10.220	6,1
Oberösterreich	11.808	8,0
Salzburg	4.424	8,0
Steiermark	8.674	7,0
Tirol	6.804	9,1
Vorarlberg	3.214	8,2
Wien ¹⁾	10.005	5,3

Q: STATISTIK AUSTRIA, Baumaßnahmenstatistik. Datenabzug vom 15.09.2018, aufgeschätzte Ergebnisse. - 1) Ohne durch An-, Auf-, Umbautätigkeit fertiggestellte Wohnungen.

Betrachtet man hingegen die Zahl der fertiggestellten Wohnungen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner 2017, so ist erkennbar, dass Wien mit 5,3 Wohnungen unterdurchschnittlich abschneidet (Durchschnitt in Österreich 6,8). Die Zahlen sind ein Hinweis, dass in den vergangenen Jahren zu wenig Wohnungen errichtet wurden, die hohen Baubewilligungszahlen jedoch deuten darauf hin, dass die Wiener Regierung allmählich darauf reagiert.

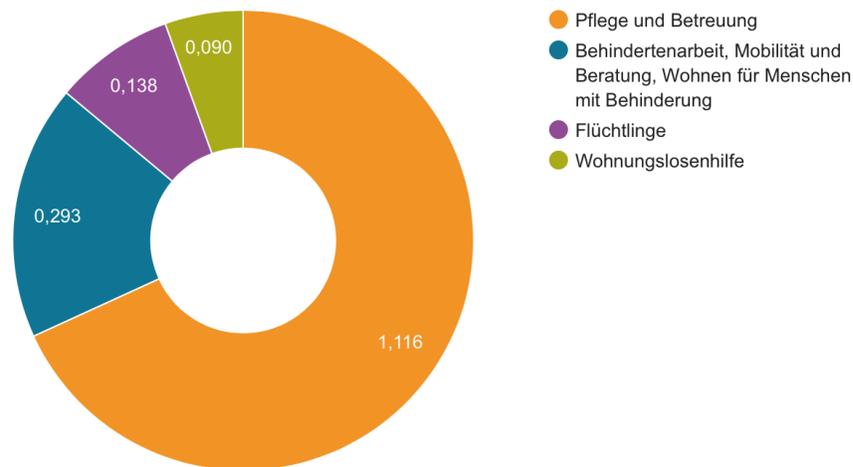
Obwohl die Wohn- und Sozialpolitik der Gemeinde Wien durchaus Maßnahmen setzt und Mittel investiert, hat sich die Situation in den letzten Jahren verschärft. Dass Wohnraum ein knapperes Gut geworden ist, führt zu Preissteigerungen und auch zu Risikoerhöhung im Hinblick auf Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit. Auch in diesem Bereich sind die gesellschaftlichen Entwicklungen spürbar. Hier setzt die Wiener Wohnungslosenhilfe an.

2.3 Die Wiener Wohnungslosenhilfe

Für den Bereich der Wohnungslosenhilfe ist in der Bundeshauptstadt der Fonds Soziales Wien zuständig. Er wurde im Jahr 2000 durch Beschluss des Wiener Gemeinderates gegründet und war zunächst für das Thema „Sucht“ ins Leben gerufen worden. Das Angebot des Unternehmens umfasst heute neben der Wohnungslosenhilfe auch Leistungen in den Bereichen Pflege und Betreuung, Behindertenhilfe, Schuldnerberatung und Grundversorgung für Flüchtlinge. Der Fonds Soziales Wien beschäftigt derzeit rund 1.900 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und verfügt über ein Budget von 1,75 Milliarden Euro im Jahr 2018¹². Aus rechtlicher Perspektive ist der FSW eine Rechtspersönlichkeit mit einem nicht auf Dauer gewidmeten Vermögen, welche gemeinnützige Zwecke erfüllt. Der FSW erbringt Leistungen für die Gemeinde Wien und unterliegt dabei inhaltlich und finanziell der Kontrolle der Stadt Wien (vgl. ebd.). Die Fördergelder fließen zum überwiegenden Teil in den Bereich der Pflege und Betreuung, die Wohnungslosenhilfe macht den kleinsten Teil aus:

¹² Quelle: www.fsw.at, aufgerufen am 06.02.2020

Förderaufwendungen nach KundInnen-Gruppen (in Mrd. Euro)



Quelle: <https://2018.fsw.at/p/zahlen-daten?c=start>, aufgerufen am 07.02.2020

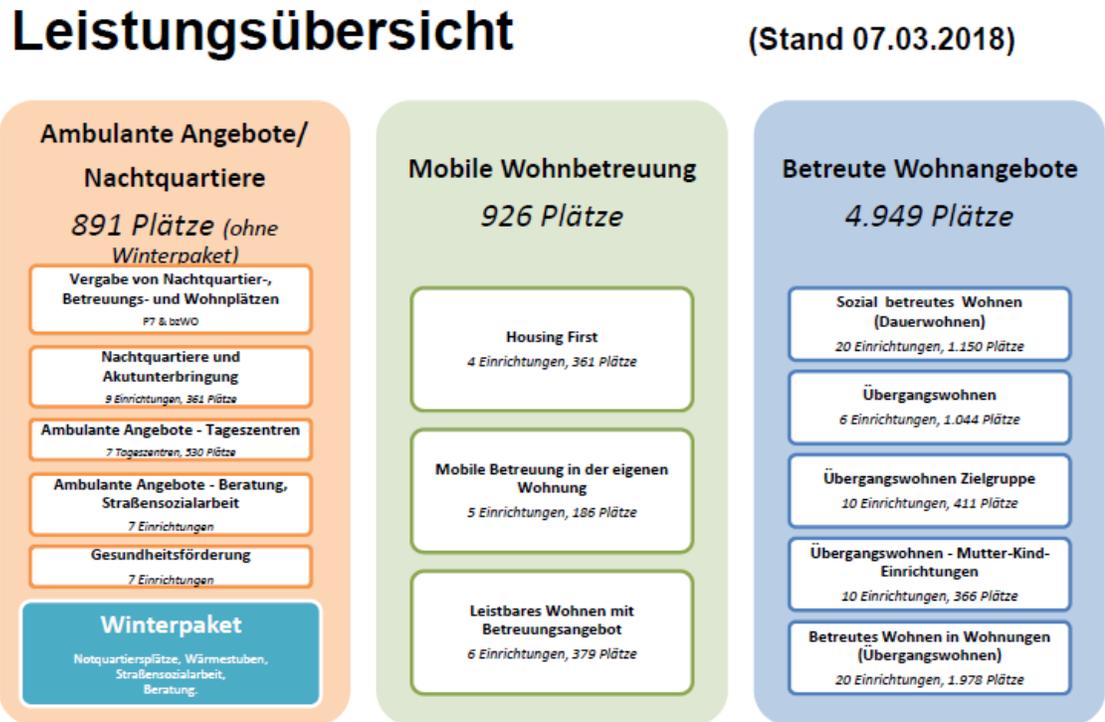
Trotz des anteilmäßig eher geringen Budgets von 90 Millionen Euro wurden im Jahr 2018 beispielsweise 11.730 Kundinnen und Kunden ohne Wohnung oder Obdach betreut. Der Fonds Soziales Wien hat neben der Hauptorganisation fünf Tochterunternehmen, eines davon ist die Obdach Wien gemeinnützige GmbH. Obdach Wien unterstützt Menschen ohne Obdach oder Wohnung und verwaltet vorrangig niedrigschwellige Angebote wie etwa Tageszentren und Straßensozialarbeit. Doch auch weiterführende Angebote gehören dazu, wie zum Beispiel das Übergangswohnen oder die Mobile Wohnbegleitung für Menschen, die (wieder) in eine eigene Wohnung gezogen sind, aber noch mobil unterstützt werden. Seit 2015 betreibt Obdach Wien außerdem Unterkünfte für Asylwerberinnen und Asylwerber. Obwohl Obdach Wien mehr als die Hälfte der Kundinnen und Kunden versorgt (2018: 6.540 Menschen), verfügte das Tochterunternehmen lediglich über ein Budget von 26,2 Millionen Euro.

Insgesamt bietet die Wiener Wohnungslosenhilfe sowohl ambulante Angebote, Tageszentren und Nachtquartiere als auch betreute Wohnangebote und Chancenhäuser zum vorübergehenden Wohnen. Die Vermittlung der Angebote und die Prüfung von Anträgen erfolgt zentral im Beratungszentrum Wohnungslosenhilfe. Obdachlose Menschen, die einen Schlafplatz benötigen, können sich aber auch direkt an das P7 (Wiener Service für Wohnungslose) wenden oder in die Chancenhäuser „Wurlitzergasse“ oder „Hermes“ gehen.

Nicht alle Angebote der Wohnungslosenhilfe werden jedoch direkt vom FSW oder seinen Tochterunternehmen geführt. Der FSW arbeitet im Bereich der Wohnungslosenhilfe mit 25

Einrichtungen verschiedener Organisationen zusammen und fördert deren Angebote. Die Planung, Steuerung und Gestaltung der Wiener Wohnungslosenhilfe als Ganzes obliegt dennoch dem FSW. Im Jahr 2018 wurden im Beratungszentrum Wohnungslosenhilfe 5.250 Anträge gestellt und 201.010 Nächtigungen in Nachtquartieren gezählt¹³.

Die offiziellen Zahlen zum Angebot sind die folgenden:



Quelle: Protokoll des Round Table „Obdachlose Familien mit minderjährigen Kindern am 25.04.2018 des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte in Wien

Ohne das Winterpaket, welches von November bis April zusätzliche Schlafplätze zur Verfügung stellt, bietet die Stadt Wien ungefähr 6.800 Wohnplätze bzw. Schlafplätze für Obdachlose.

In einem Faktencheck veröffentlicht Klaus Schwertner, Geschäftsführer der Caritas der Erzdiözese Wien, am 18. Januar 2019 die Info, dass in der Bundeshauptstadt im Rahmen des Winterpakets 1300 Notquartiersplätze zur Verfügung stehen. Im Schnitt sind davon jede Nacht 1150 Betten belegt, circa 150 Betten bleiben frei¹⁴.

¹³ Quelle: <https://2018.fsw.at/p/wiener-wohnungslosenhilfe>, aufgerufen am 07.02.2020

¹⁴ Quelle:

<https://www.facebook.com/search/top/?q=caritas&ref=eyJzaWQiOiIwLjI4MjIyNTkwNDUyODk0MzkiLCJxcyI6IkpUVkNKVEI5WTJGeWFYUmhjeVV5STWlVMVJBIiwZ3YiOiJiZWUwOWY5M2ZhNzMyY2ZhNTlhMWNiNm>

Obwohl die genaue Zahl der wohnungslosen Menschen in Wien unbekannt ist, kann aufgrund der genannten Zahlen (über 5.000 Neuanträge bei insgesamt knapp 7.000 Plätzen) davon ausgegangen werden, dass der Bedarf an Wohnplätzen deutlich über den Möglichkeiten der Angebote liegt. Zwar stockt das Winterpaket das Angebot an Schlafplätzen auf und bietet damit viele warme Schlafplätze über die Wintermonate, dies stellt jedoch keine tatsächliche Wohnversorgung dar.

Eine besondere Hürde stellen die Förderrichtlinien dar, welche Angebote, die über einen Schlafplatz für die Nacht hinausgehen, für neu zugezogene Menschen verhindern.

In der Spezifischen Förderrichtlinie für die Unterstützung obdach- bzw. wohnungsloser Menschen des FSW heißt es: „Der Fonds Soziales Wien unterstützt gemäß seiner Satzung Personen, die sich in einer besonderen sozialen Not- und Lebenslage befinden u.a. hinsichtlich des sozialen Grundbedürfnisses Wohnen“ (Förderrichtlinie, Stand 1. Juli 2018). Als Voraussetzung für die Gewährung einer Förderung werden in genannter Förderrichtlinie acht Kriterien aufgestellt:

- a) Obdachlosigkeit oder Wohnungslosigkeit
- b) Vorliegen einer sozialen Notlage
- c) Unterstützungsbedarf
- d) Bereitschaft der beantragenden Person Unterstützung anzunehmen und in angemessener und zumutbarer Weise zur Abwendung, Bewältigung oder Überwindung der Obdachlosigkeit bzw. Wohnungslosigkeit beizutragen.
- e) Einkommen zumindest in Höhe der Mindestsicherung
- f) Kein Vermögen
- g) Österreichische Staatsbürgerschaft oder Gleichstellung (gleichgestellt sind Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte, EU-/ EWR-Bürger, Personen mit „Daueraufenthalt EU“, Familienangehörige von anspruchsberechtigten Personen)
- h) Lebensmittelpunkt in Wien (Gesamtbetrachtung der beruflichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensbeziehungen)

Die Förderkriterien schließen Menschen ohne gültigen Aufenthaltstitel, ohne Einkommen oder neu Zugezogene aus der Zielgruppe aus. Auch wenn im Beratungszentrum Wohnungslosenhilfe entschieden wird, dass „nur“ eine Wohnung fehlt, sonst aber (noch) keine soziale Notlage und deshalb auch kein Unterstützungsbedarf besteht, kann das ein Grund für die Ablehnung eines Unterstützungsantrages sein.

Teil III: Wohnen in Wien

Obwohl Wohnungslosigkeit auch in Wien ein ernstzunehmendes Thema darstellt, verfügen die allermeisten Menschen über eine Wohnung. So kann man im Hinblick auf die Verteilungsfrage einerseits fragen: Wer wohnt und wer wohnt nicht? Andererseits sind auch viele weitere qualitative Aspekte relevant: Wer hat wie viel Wohnraum zur Verfügung? In welcher Gegend mit welchen Ausstattungsmerkmalen und zu welchem Preis? All diese Fragen werden im folgenden Teil der Arbeit untersucht.

3.1 Wer wohnt wie?

Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal in der Untersuchung von Wohnsituationen ist die Frage nach der Wohnform. In Wien leben 19,4 % der Bevölkerung in Eigentumswohnungen oder eigenen Häusern, 77,5 % der Menschen hingegen zur Miete (Haupt- und Untermiete). Sonstige Wohnformen machen die übrigen 3,1 % aus (Statistik Austria, Mikrozensus 2018). Die Situation in Wien unterscheidet sich hier sehr deutlich vom Rest Österreichs, wo beinahe die Hälfte aller Personen in Eigentumswohnungen oder -häusern leben. Genauere Daten über die Rechtsverhältnisse der Hauptsitzwohnungen sind in folgender Tabelle zusammengefasst:

	Hauptwohnsitz- wohnungen insgesamt in 1.000	Hauseigentum	Wohnungs- eigentum	Gemeinde- wohnung	Genossenschafts- wohnung	andere Hauptmiete	sonstige
Österreich	3.916,1	37,2	10,9	7,1	16,7	18,2	9,8
Burgenland	124,7	69,5	2,6	(x)	12,6	5,5	9,1
Kärnten	252,3	48,6	8,3	3,7	18,7	10,9	9,8
Niederösterreich	722,4	54,4	7,6	3,0	14,7	9,6	10,6
Oberösterreich	631,9	43,9	8,2	1,4	20,9	10,9	14,8
Salzburg	239,2	36,8	15,3	1,4	15,2	17,2	14,2
Steiermark	544,3	44,8	11,1	3,2	13,5	17,6	9,7
Tirol	325,0	37,0	16,3	3,7	10,0	20,6	12,4
Vorarlberg	166,8	42,4	15,1	1,7	11,2	21,2	8,4
Wien	909,5	6,0	13,4	22,2	21,2	33,0	4,2

Q: STATISTIK AUSTRIA, Mikrozensus 2018.

Weil in Wien besonders viele Menschen zur Miete wohnen, hat die Mietpreisentwicklung für den überwiegenden Großteil der Bürgerinnen und Bürger große Bedeutung. Damit wird der Gemeinde Wien große Verantwortung zuteil, den Markt zu regulieren und Wohnraum zu schaffen, um die Lebensqualität für die Wienerinnen und Wiener zu erhalten und zu verbessern.

Die nächste Übersicht zeigt die durchschnittliche Wohnfläche pro Wohnung und pro Person in Österreich. Eine daraus zu entnehmende Information ist, dass Personen, die in Eigentum wohnen, durchschnittlich deutlich mehr Quadratmeter Wohnraum pro Person zur Verfügung haben (in Häusern 52,5 qm, in Wohnungen 42,8 qm). Im krassen Unterschied dazu leben Menschen in Gemeindewohnungen im Schnitt auf 29,8 Quadratmetern pro Person. Der durchschnittlich zur Verfügung stehende Raum pro Person in Genossenschaftswohnungen ist hingegen nur ein wenig kleiner als im Wohnungseigentum (36,1 qm).

Daten zu Grafik 9: Durchschnittliche Wohnfläche pro Wohnung und pro Person nach Rechtsverhältnis und ausgewähltem Haushalts- bzw. Familientyp

	Hauptwohnsitz- wohnungen insgesamt in 1.000	Personen insgesamt in 1.000	Durchschnittliche Wohnfläche pro Wohnung in m ²	Durchschnittliche Wohnfläche pro Person in m ²
Insgesamt	3.916,1	8.678,6	100,1	45,2
Rechtsverhältnis				
Hauseigentum	1.456,9	3.932,9	141,7	52,5
Wohnungseigentum	428,5	855,8	85,5	42,8
Gemeindewohnung	278,2	566,0	60,6	29,8
Genossenschaftswohnung	655,2	1.265,7	69,6	36,1
andere Hauptmiete	711,7	1.408,9	69,8	35,3
sonstige	385,6	649,3	94,7	56,2
Haushalts-/Familientyp (Auswahl)				
(Ehe-)Paar ohne Kind(-er)	976,5	1.988,7	104,1	51,1
(Ehe-)Paar mit Kind(-ern)	1.054,4	4.009,7	127,1	33,4
Einpersonenhaushalt, bis unter 30 Jahre	176,3	176,3	57,8	57,8
Einpersonenhaushalt, 60 und mehr Jahre	645,3	645,3	83,0	83,0

Q: STATISTIK AUSTRIA, Mikrozensus 2018.

Auch ist der Unterschied zwischen Paaren mit und ohne Kind sehr markant. Während Paare ohne Kind im Schnitt 51,1 Quadratmeter pro Person zur Verfügung haben, sinkt diese Zahl bei Paaren mit Kind oder Kindern auf durchschnittlich lediglich 33,4 Quadratmeter.

Tabelle 5: Anteil der Wohnkosten am Haushaltseinkommen nach soziodemographischen Merkmalen (Personen)

Merkmale	Gesamt in 1.000	10%	25%	50%	75%	90%	Ø
		... der Personen haben einen Wohnkostenanteil bis zu ...%					
Insgesamt	8.652	6	8	14	23	35	18
Alter							
Bis 19 Jahre	1.766	6	9	14	23	36	19
20 bis 39 Jahre	2.194	6	10	16	26	39	21
40 bis 64 Jahre	3.210	5	8	12	21	33	17
65 Jahre und älter	1.482	5	8	13	20	33	17
Männer (ab 20 Jahren)							
Zusammen	3.336	5	8	13	22	34	18
20 bis 39 Jahre	1.097	6	9	16	24	37	20
40 bis 64 Jahre	1.591	5	8	12	21	33	17
65 Jahre und älter	648	5	8	11	18	28	15
Frauen (ab 20 Jahren)							
Zusammen	3.550	5	8	14	24	36	19
20 bis 39 Jahre	1.097	6	10	16	27	42	21
40 bis 64 Jahre	1.619	5	8	13	21	33	17
65 Jahre und älter	834	5	8	14	22	36	18
Gemeindegrößenklasse							
Wien	1.848	8	13	20	30	47	25
Andere Gemeinden > 100.000 Einw.	832	6	11	19	28	38	22
Gemeinden > 10.000 und ≤ 100.000 Einw.	1.342	6	10	15	24	34	19
Gemeinden ≤ 10.000 Einw.	4.629	5	7	11	18	28	15
Bundesland							
Burgenland	288	(6)	7	11	16	(23)	13
Kärnten	550	6	9	13	19	29	16
Niederösterreich	1.644	5	7	11	18	27	15
Oberösterreich	1.445	5	7	12	21	31	16
Salzburg	541	6	8	12	22	34	17
Steiermark	1.215	6	9	13	22	34	18
Tirol	736	5	8	13	23	33	18
Vorarlberg	386	6	9	15	24	44	20
Wien	1.848	8	13	20	30	47	25
Staatsbürgerschaft							
Osterreich	7.335	5	8	12	20	32	16
darunter eingebürgert (Nicht EU/EFTA)	312	(8)	12	19	30	(46)	24
Nicht Osterreich	1.317	11	15	23	34	52	28
EU/EFTA	712	11	16	23	32	56	29
sonstiges Ausland	605	11	15	23	34	49	27
Höchster Bildungsabschluss							
Max. Pflichtschule	1.428	6	9	15	24	37	19
Lehre/mittlere Schule	3.459	5	8	13	21	32	17
Matura	1.169	5	8	14	24	37	19
Universität	1.227	5	8	14	24	39	19
Haushalte mit Pension							
Zusammen	1.577	6	8	13	20	32	17
Alleinlebende Männer	134	(7)	11	17	28	(39)	21
Alleinlebende Frauen	330	9	15	22	33	45	26
Mehrpersonenhaushalt	1.113	6	8	11	16	23	13
Haushalte ohne Pension							
Zusammen	7.076	6	8	14	23	36	19
darunter alleinlebende Männer	505	11	16	23	36	53	30
dar. alleinlebende Frauen	485	10	16	26	37	53	30
dar. Mehrpersonenhaushalt ohne Kinder	2.166	5	7	11	18	29	15
Haushalte mit Kindern							
Einelternaushalt	256	12	20	28	42	53	33
Mehrpersonenhaushalt + 1 Kind	1.396	5	8	12	20	30	16
Mehrpersonenhaushalt + 2 Kinder	1.531	5	8	13	20	28	16
Mehrpersonenhaushalt + mind. 3 Kinder	736	7	10	15	23	37	19
Rechtsverhältnis							
Hauseigentum	3.913	5	7	10	14	20	12
Wohnungseigentum	884	7	9	13	20	27	16
Gemeindewohnung	549	11	15	21	29	43	25
Genossenschaftswohnung	1.153	12	17	22	30	41	26
andere Hauptmiete	1.487	13	18	25	36	53	30
sonstige	668	2	5	9	16	28	13
Einkommensgruppen							
niedrig (< 60% des Medians)	1.238	16	23	34	50	74	40
mittel (60% bis < 180% des Medians)	6.618	6	9	13	20	28	15
hoch (≥ 180% des Medians)	797	3	4	6	9	14	8
Zielgruppe Europa 2020							
Ausgrenzungsgefährdet	1.512	13	21	31	46	69	37
darunter armutsgefährdet	1.238	16	23	34	50	74	40
darunter in Haushalt mit keiner/ sehr niedriger Erwerbsintensität	480	11	20	32	45	64	35
darunter erheblich materiell depriviert	243	(14)	23	35	47	(66)	37

Q: STATISTIK AUSTRIA, EU-SILC 2017. Bildung: nur Personen ab 16 Jahren. - Definitionen siehe Glossar.

Die obenstehende Tabelle zeigt eine umfassende Übersicht über den Anteil der Wohnkosten am Haushaltseinkommen nach verschiedenen soziodemographischen Merkmalen. Im Vergleich zu anderen Bundesländern lässt sich feststellen, dass die anteiligen Wohnkosten am Haushaltseinkommen in Wien im Durchschnitt deutlich höher sind als im restlichen Österreich. In

Österreich (ohne Wien) liegt der durchschnittliche Anteil bei rund 17% Wohnkostenanteil am Haushaltseinkommen. In Wien hingegen liegt der Schnitt bei 25%. Einen sehr geringen Anteil des Haushaltseinkommens (bis zu 8%) wenden 10% der Personen auf. Dagegen wenden zwischen 75% und 90% des Haushaltseinkommens ganze 17% aller Wienerinnen und Wiener für Wohnkosten auf. Zu beachten gilt es hier allerdings wiederum auch die Verteilung nach soziodemographischen Merkmalen. Hohe Wohnkostenanteile am Haushaltseinkommen treffen hauptsächlich Haushalte mit niedrigem Einkommen unter 60% des Medians. Hier bezahlen Betroffene einen durchschnittlichen Wohnkostenanteil von 40% des Haushaltseinkommens, 24% der Personen mit niedrigem Haushaltseinkommen wenden zwischen 75% und 90% des zur Verfügung stehenden Geldes für Wohnkosten auf! Dagegen geben Menschen mit hohem Einkommen über 180% des Medians im Durchschnitt 8% des Haushaltseinkommens für Wohnkosten aus. Für Personen in Haushalten mit niedrigem Einkommen ist die Wohnkostenbelastung also ungleich höher als für Personen in Haushalten mit hohem Einkommen. Wohnkosten sind außerdem nicht konstant, sondern im Gegenteil in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Auch das ist ein Trend, der die Situation maßgeblich mitgestaltet.

Daten zu Grafik 17: Durchschnittliche Wohnkosten von Hauptmietwohnungen pro Wohnung und pro Quadratmeter nach Art der Hauptmiete (2014 bis 2018)

	Hauptmiet- wohnungen insgesamt in 1.000 ¹)	Durchschnittliche Miete inklusive Betriebskosten in Euro							
		pro Wohnung				pro m ²			
		Hauptmiet- wohnungen insgesamt	Gemeinde- wohnung	Genossen- schafts- wohnung	andere Hauptmiete	Hauptmiet- wohnungen insgesamt	Gemeinde- wohnung	Genossen- schafts- wohnung	andere Hauptmiete
2014	1.522,1	465,3	371,8	432,9	539,1	6,9	6,1	6,2	8,0
2015	1.560,0	474,6	372,3	445,1	548,6	7,1	6,2	6,4	8,3
2016	1.598,9	488,5	376,0	459,0	563,9	7,4	6,3	6,6	8,6
2017	1.632,1	505,9	394,9	470,0	582,9	7,6	6,5	6,8	8,8
2018	1.636,1	517,6	395,2	479,2	600,8	7,8	6,6	7,0	9,1

Q: STATISTIK AUSTRIA, Mikrozensus. - 1) Ausgewiesen der Hauptmietwohnungen mit Nettomiete > 0 Euro.

Die obenstehende Auflistung zeigt, dass die Mietpreise allein im Zeitraum von vier Jahren von 2014 bis 2018 bei Hauptmietwohnungen deutlich gestiegen sind und zwar in allen Mietsegmenten. Insgesamt sind die durchschnittlichen Mieten pro Quadratmeter in Österreich fast um einen Euro gestiegen (von 6,90 Euro auf 7,80 Euro). Die Preise in Gemeindewohnung sind jedoch weniger gestiegen (50 Cent) als auf dem privaten Wohnungsmarkt (1,10 Euro). Diese Entwicklung ist nicht nur eine Zahl, Mieterinnen und Mieter spüren die subjektive Kostenbelastung deutlich.

Tabelle 15: Subjektive Wohnkostenbelastung und Anteil der gesamten Wohnkosten nach soziodemographischen Merkmalen (Personen)

Merkmale	Gesamt in 1.000	Keine Belastung		Gewisse Belastung		Starke Belastung		Wohnkosten- anteil >40%		Wohnkosten- anteil > 25%		Wohnkosten ¹⁾	
		in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	Ø in Euro	Anteil in %
Insgesamt	8.652	2.745	34	4.263	54	954	12	592	7	1.786	21	328	18
Alter													
Bis 19 Jahre	1.766	439	27	932	57	277	17	122	7	374	21	296	19
20 bis 39 Jahre	2.194	676	33	1.127	55	262	13	206	9	567	26	362	21
40 bis 64 Jahre	3.210	1.097	37	1.569	53	315	11	187	6	592	18	333	17
65 Jahre und älter	1.482	532	42	635	50	100	8	77	5	253	17	302	17
Männer (ab 20 Jahren)													
Zusammen	3.336	1.152	37	1.621	53	306	10	208	6	616	18	335	18
20 bis 39 Jahre	1.097	355	34	567	54	120	11	90	8	257	23	361	20
40 bis 64 Jahre	1.591	545	37	776	53	153	10	95	6	282	18	334	17
65 Jahre und älter	648	252	45	278	49	34	6	23	4	77	12	292	15
Frauen (ab 20 Jahren)													
Zusammen	3.550	1.153	36	1.710	53	371	11	262	7	796	22	337	19
20 bis 39 Jahre	1.097	321	31	560	55	143	14	115	11	310	28	363	21
40 bis 64 Jahre	1.619	552	37	793	53	162	11	92	6	310	19	332	17
65 Jahre und älter	834	280	40	357	51	67	9	54	6	176	21	310	18
Gemeindegrößenklasse													
Wien	1.848	633	35	872	48	303	17	238	13	667	36	422	25
Andere Gemeinden > 100.000 Einw.	832	309	38	418	51	90	11	72	9	259	31	400	22
Gemeinden > 10.000 und ≤ 100.000 Einw.	1.342	455	36	656	51	170	13	63	5	284	21	345	19
Gemeinden ≤ 10.000 Einw.	4.629	1.347	33	2.317	57	390	10	219	5	576	12	272	15
Bundesland													
Burgenland	288	117	44	128	48	20	8	(3)	(1)	19	7	258	13
Kärnten	550	181	37	264	55	38	8	26	5	70	13	293	16
Niederösterreich	1.644	511	34	820	55	160	11	55	3	208	13	289	15
Oberösterreich	1.445	426	33	775	60	96	7	70	5	255	18	303	16
Salzburg	541	204	41	245	50	44	9	28	5	100	19	331	17
Steiermark	1.215	338	31	574	53	180	16	80	7	228	19	304	18
Tirol	736	171	26	426	64	68	10	48	7	152	21	312	18
Vorarlberg	386	164	45	159	43	45	12	44	12	86	22	335	20
Wien	1.848	633	35	872	48	303	17	238	13	667	36	422	25
Staatsbürgerschaft													
Österreich	7.335	2.381	36	3.661	55	636	10	370	5	1.211	17	318	16
darunter eingebürgert (Nicht EU/EFTA)	312	79	26	168	55	60	19	41	13	108	34	355	24
Nicht Österreich	1.317	363	28	602	47	318	25	222	17	575	44	384	28
EU/EFTA	712	249	36	322	46	126	18	140	20	301	42	424	29
sonstiges Ausland	605	114	19	280	48	192	33	83	14	274	45	336	27
Höchster Bildungsabschluss													
Max. Pflichtschule	1.428	353	28	669	52	253	20	108	8	350	25	287	19
Lehre/mittlere Schule	3.459	1.094	35	1.734	55	324	10	174	5	588	17	312	17
Matura	1.169	419	38	583	53	93	8	88	7	259	22	355	19
Universität	1.227	563	48	532	46	72	6	117	10	278	23	421	19
Haushalte mit Pension													
Zusammen	1.577	596	44	666	49	106	8	70	4	254	16	305	17
Alleinlebende Männer	134	59	49	49	41	11	9	12	9	39	29	403	21
Alleinlebende Frauen	330	106	36	142	48	46	16	44	13	134	41	406	26
Mehrpersonenhaushalt	1.113	431	45	475	50	49	5	14	1	80	7	264	13
Haushalte ohne Pension													
Zusammen	7.076	2.149	33	3.596	55	847	13	522	7	1.532	22	333	19
darunter alleinlebende Männer	505	189	39	234	48	62	13	90	18	228	45	495	30
dar. alleinlebende Frauen	485	161	36	228	51	60	13	95	20	253	52	469	30
dar. Mehrpersonenhaushalt ohne Kinder	2.166	749	37	1.100	55	151	8	98	5	295	14	330	15
Haushalte mit Kindern													
Einelterhaushalt	256	46	18	113	45	90	36	61	24	156	61	432	33
Mehrpersonenhaushalt + 1 Kind	1.396	437	33	701	54	171	13	72	5	212	15	310	16
Mehrpersonenhaushalt + 2 Kinder	1.531	457	32	781	55	187	13	50	3	228	15	277	16
Mehrpersonenhaushalt + mind. 3 Kinder	736	111	16	440	65	126	19	55	7	161	22	262	19
Rechtsverhältnis													
Hauseigentum	3.913	1.250	36	1.967	56	289	8	80	2	207	5	248	12
Wohnungseigentum	884	339	39	458	53	69	8	38	4	105	12	324	16
Gemeindewohnung	549	119	22	335	61	95	17	60	11	187	34	360	25
Genossenschaftswohnung	1.153	349	30	634	55	169	15	104	9	461	40	439	26
andere Hauptmiete	1.487	509	35	671	46	284	19	278	19	747	50	497	30
sonstige	668	179	42	197	46	48	11	32	5	78	12	205	13
Einkommensgruppen													
niedrig (< 60% des Medians)	1.238	244	21	567	50	333	29	452	37	873	71	331	40
mittel (60% bis < 180% des Medians)	6.618	2.065	34	3.409	56	600	10	140	2	901	14	321	15
hoch (≥ 180% des Medians)	797	436	59	287	39	20	3	(0)	(0)	(12)	(1)	375	8
Zielgruppe Europa 2020													
Ausgrenzungsgefährdet	1.512	310	22	669	47	432	31	473	31	979	65	339	37
darunter armutsgefährdet	1.238	244	21	567	50	333	29	452	37	873	71	331	40
darunter in Haushalt mit keiner/ darunter erheblich materiell depriviert	480	108	23	204	44	155	33	139	29	303	63	359	35
	243	(11)	(5)	82	34	145	61	78	32	173	71	376	37

Q: STATISTIK AUSTRIA, EU-SILC 2018. Bildung: nur Personen ab 16 Jahren. - Definitionen siehe Glossar. - 1) Äquivalisierte Wohnkosten für Mieter/innen und Eigentümer/innen zusammen.

In Wien empfinden 35% aller Bürgerinnen und Bürger ihre Wohnkosten als keine Belastung, 48% empfinden Wohnkosten als eine gewisse Belastung und 17% der Personen sprechen von einer

starken Belastung. Im Hinblick auf die Einkommensgruppe der niedrigen Einkommen (< 60% des Medians) empfinden 29% der Personen ihre Wohnkosten als starke Belastung, wohingegen lediglich 3% der Menschen mit hohem Einkommen (\geq 180% des Medians) dies von sich behaupten.

Eine andere Statistik zeigt, dass in Wien 16% der Haushalte einen hohen Wohnkostenanteil (über 40% des Haushaltseinkommens) bezahlen (Quelle: Statistik Austria, EU-SILC 2018, Tabellenband Wohnen S. 107). Österreichweit sehr wenig davon betroffen sind Menschen, die in Eigentumswohnungen oder -häusern leben (4% bzw. 2%), stark sind die Menschen in Mietwohnungen betroffen, die am privaten Wohnungsmarkt sind (keine Gemeindewohnung oder Genossenschaftswohnung). In dieser Gruppe sind 19% von einem hohen Wohnkostenanteil betroffen (vgl. ebd.).

Neben den Kosten für eine Wohnung, ist auch die Ausstattung einer Wohnung entscheidend für die Wohnqualität¹⁵. In den letzten 20 Jahren ist die Zahl der Kategorie C und D Wohnungen auf 1% aller Hauptwohnsitzwohnungen gesunken, das entspricht weniger als 40.000 Wohnungen in ganz Österreich. Das bedeutet, dass heute 99% aller Wohnungen über ein WC im Inneren und eine Wasserentnahmestelle verfügen sowie in einem brauchbaren Zustand mit Bad und Küche in „zeitgemäßem Standard“ sind.

¹⁵ „Die Grundlage für die Bestimmung der Wohnungskategorie wird im § 15a des Mietrechtsgesetz - MRG gelegt. Dort werden folgende Merkmale der Kategorie festgelegt:

Ausstattungskategorie A

- Brauchbarer Zustand
- Zimmer, Küche (Kochnische), Vorraum, WC, Badezimmer oder Badenische in zeitgemäßem Standard
- Nutzfläche: mindestens 30 Quadratmeter
- Gemeinsame Wärmeversorgungsanlage oder Etagenheizung oder gleichwertige stationäre Heizung
- Warmwasseraufbereitung

Ausstattungskategorie B

- Brauchbarer Zustand
- Zimmer, Küche (Kochnische), Vorraum, WC, Badezimmer oder Badenische in zeitgemäßem Standard

Ausstattungskategorie C

- Brauchbarer Zustand
- Wasserentnahmestelle und WC im Inneren

Ausstattungskategorie D

- Keine Wasserentnahmestelle oder kein WC im Inneren

Es können einzelne Merkmale durch andere ersetzt werden, jedoch nicht die Badegelegenheit in zeitgemäßem Standard.“ (Quelle: <https://www.wien.gv.at/amtshelfer/bauen-wohnen/wohnbautechnik/berechnung/wohnungskategorie-ermittlung.html>, aufgerufen am 07.02.2020)

Daten zu Grafik 11: Ausstattungskategorie der Hauptwohnsitzwohnungen (1998 bis 2018)¹⁾

	Hauptwohnsitzwohnungen insgesamt in 1.000	Kategorie A	Kategorie B	Kategorie C	Kategorie D
		in %			
1998	3.151,2	82,1	12,0	1,5	4,3
1999	3.192,4	83,5	11,2	1,3	3,9
2000	3.225,6	85,1	10,3	1,1	3,5
2001	3.262,1	86,4	9,3	1,1	3,2
2002	3.296,1	87,4	8,5	0,9	3,2
2003	3.302,3	88,1	8,2	0,9	2,8
2004	3.431,3	87,1	9,9	0,7	2,3
2005	3.475,3	89,2	8,1	0,5	2,1
2006	3.511,5	89,7	7,6	0,5	2,1
2007	3.540,9	90,2	7,4	0,5	2,0
2008	3568,8	90,5	7,1	0,4	1,9
2009	3.597,1	90,8	7,1	0,4	1,7
2010	3.623,8	91,4	6,6	0,4	1,6
2011	3.652,8	91,9	6,2	0,3	1,5
2012	3.685,5	92,1	6,1	0,3	1,5
2013	3.722,2	92,8	5,7	0,2	1,3
2014	3.768,9	92,9	5,8	0,2	1,1
2015	3.816,8	93,1	5,7	0,2	1,0
2016	3.864,8	93,3	5,3	0,3	1,1
2017	3.890,1	93,9	4,9	0,2	1,0
2018	3.916,1	94,4	4,6	0,2	0,8

Q: STATISTIK AUSTRIA, Mikrozensus. - 1) Zeitreihenbruch 2003/4 wegen Erhebungsumstellung.

Positiv zu vermerken ist außerdem, dass im Jahr 2018 in Österreich 94,4 % aller Hauptwohnsitzwohnungen der Kategorie A zuzuordnen sind. Eine der unterstützenden Maßnahmen in Wien waren dabei die bereits seit den 1970er Jahren gewährten Darlehen der „Sanften Stadterneuerung“, die zum Ziel hatten, den Wiener Altbaubestand nach und nach zu sanieren (vgl. Franz/ Gruber 2018, S. 101). Die Bedingung für ein kostengünstiges Darlehen war dabei die Steigerung der Wohnqualität bei gleichzeitiger Beibehaltung des Mietniveaus für Bestandsmieter für weitere 15 Jahre. Aufgrund des generell niedrigen Zinsniveaus und der langen Verfahrens- und Genehmigungsdauer ist dieses Angebot für Privateigentümer allerdings nur wenig interessant (vgl. ebd.).

Im Tabellenband Wohnen findet sich außerdem eine Grafik zu prekärer Wohnqualität beispielsweise durch Feuchtigkeit und Schimmel, kein Bad oder Dusche, dunkle Räume oder kein WC in der Wohnung. In Wien leben 3% aller Personen in prekärer Wohnqualität, österreichweit sind dabei Menschen mit niedrigem Einkommen (< 60% des Medians) mit 4% überrepräsentiert, stärker noch alleinerziehende Eltern (5%) (Quelle: Statistik Austria, EU-SILC 2018, Tabellenband Wohnen S. 79).

Neben der Qualität und Ausstattung der Wohnung wurde in dieser Arbeit auch bereits die Umgebung als Qualitätskriterium angesprochen. Von einer Belastung durch die Wohnumgebung

durch Lärm, Luft- und/ oder Umweltverschmutzung, Kriminalität und/ oder Vandalismus sind in Wien 13% aller Personen betroffen (Quelle: Statistik Austria, EU-SILC 2018, Tabellenband Wohnen, S. 81). Österreichweit überdurchschnittlich vertreten sind Menschen, die in Gemeindewohnungen leben (15%), während hingegen Menschen mit Hauseigentum nur zu 6% eine Belastung durch die Wohnumgebung angeben.

Über die Aspekte der Wohnform (Eigentum oder Miete, der Kosten, der subjektiven Belastung durch Wohnkosten, der Ausstattung und der Belastung durch die Umgebung) wurden nun Zahlen und Daten erläutert. Ein weiterer Aspekt, der bislang nicht besprochen wurde, ist die rechtliche Absicherung durch einen unbefristeten Mietvertrag. Es macht für Menschen einen Unterschied im Hinblick auf die Sicherheit der Wohnversorgung, ob ein Mietvertrag befristet oder unbefristet vergeben wird.

Daten zu Grafik 15: Anteil befristeter Hauptmietwohnungen sowie durchschnittliche Mietvertragsdauer¹ (2008 bis 2018)

	Hauptmiet- wohnungen insgesamt in 1.000	Andere/private Hauptmiete insgesamt in 1.000	Befristungen (alle Hauptmieten)	Befristungen (nur andere/private Hauptmiete)	Durchschnittliche Mietvertragsdauer (alle Hauptmieten) ¹	Durchschnittliche Mietvertragsdauer (nur andere/private Hauptmiete) ¹
			in %		in Jahren	
2008	1.399,3	589,8	14,5	30,2	13,3	10,8
2009	1.430,8	587,4	14,5	31,3	13,3	10,9
2010	1.453,1	583,9	14,4	31,6	13,3	11,0
2011	1.469,7	598,4	15,7	34,2	12,9	10,5
2012	1.488,3	599,9	17,8	34,5	12,3	10,4
2013	1.510,1	620,7	18,0	36,9	12,5	9,8
2014	1.533,1	634,5	18,7	40,1	12,5	9,4
2015	1.569,1	654,1	19,1	41,1	12,5	9,4
2016	1.608,8	684,3	20,9	43,5	12,4	9,1
2017	1.638,6	710,7	21,9	44,9	12,3	9,0
2018	1.645,1	711,7	22,7	45,8	11,9	8,7

Q: STATISTIK AUSTRIA, Mikrozensus. - 1) Ohne Wohnungen mit unbekannter Mietvertragsdauer.

Die Daten zeigen deutlich, dass im Zeitraum von 2008 bis 2018 der Anteil der befristeten Hauptmieten deutlich gestiegen ist (von 14,5% auf 22,7%), die Befristungen auf dem privaten Wohnungsmarkt betreffen sogar 45,8% aller Hauptmietwohnungen. Auch die durchschnittliche Mietvertragsdauer aller Hauptmieten ist durchschnittlich um 1,4 Jahre kürzer geworden.

Es kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass fast 46% aller Mieterinnen und Mieter in einer privaten Hauptmietwohnung keine langfristig gesicherte Wohnung haben. Sie wohnen im Schnitt auch 3,2 Jahre kürzer in einer Wohnung als der österreichweite durchschnittliche Mieter oder Mieterin.

Die Vertragssicherheit ist ein Faktor, der zum Druck auf dem Wohnungsmarkt beiträgt. Einen Hinweis auf eine verschärfte Situation am Wohnungsmarkt kann auch der zunehmende Anteil an Hauptwohnsitzwohnungen mit Überbelag sein. Zwischen 2008 und 2018 ist der Anteil der Wohnungen mit Überbelag in Wien von 8,7% auf 9,5% gestiegen.

Daten zu Grafik 14: Anteile der Hauptwohnsitzwohnungen mit Überbelag für Österreich und Wien (2008 bis 2018)

	Österreich		Wien	
	Hauptwohnsitzwohnungen insgesamt in 1.000	Überbelag in %	Hauptwohnsitzwohnungen insgesamt in 1.000	Überbelag in %
2008	3.568,8	4,3	826,0	8,7
2009	3.597,1	4,0	830,0	8,4
2010	3.623,8	4,0	834,4	8,2
2011	3.652,8	3,9	840,6	8,6
2012	3.685,5	3,9	849,7	8,8
2013	3.722,2	3,9	861,4	8,5
2014	3.768,9	3,8	876,9	8,1
2015	3.816,8	3,9	889,7	9,2
2016	3.864,8	4,1	901,9	9,5
2017	3.890,1	4,0	904,8	9,3
2018	3.916,1	4,0	909,5	9,5

Q: STATISTIK AUSTRIA, Mikrozensus.

Der Mikrozensus definiert Überbelag als eine bestimmte Kombination von Wohnfläche und Haushaltsgröße (Statistik Austria Tabellenband Wohnen 2018, S.19):

- Nutzfläche unter 35 qm für zwei und mehr Personen in der Wohnung
- Nutzfläche unter 60 qm für drei und mehr Personen
- Nutzfläche unter 70 qm für vier und mehr Personen
- Nutzfläche unter 90 qm für fünf und mehr Personen
- Nutzfläche bis unter 110 qm für sechs und mehr Personen

Auffällig ist auch, dass der Anteil der Wohnungen mit Überbelag in Wien mehr als doppelt so hoch ist als in ganz Österreich.

Ich möchte die gewonnenen Erkenntnisse aus den Zahlen und Daten zur Wohnsituation in Wien nochmals in neun Punkten zusammenfassen. Dies sind wichtige Schlaglichter:

1. *Die Wohnform:* Während in ganz Österreich ungefähr die Hälfte aller Menschen in Eigentum wohnen, leben in Wien 77,5% aller Personen zur Miete.

2. *Die Wohnfläche:* Menschen in Gemeindewohnungen haben durchschnittlich wesentlich weniger Quadratmeter pro Person zur Verfügung (29,8 qm) als Personen, die im eigenen Haus wohnen (52,5 qm).
3. *Wohnkostenanteil am Haushaltseinkommen:* Der Wohnkostenanteil am Haushaltseinkommen ist in Wien im Vergleich zum Rest Österreichs deutlich erhöht, vor allem Haushalte mit niedrigem Einkommen (< 60% des Median) sind betroffen. 24% der Personen in Haushalten mit niedrigem Einkommen bezahlen zwischen 75% und 90% des Haushaltseinkommen für Wohnkosten.
4. *Mietpreisentwicklung:* Für alle Mietformen, besonders jedoch im privaten Mietsektor, sind die Preise in den letzten Jahren gestiegen.
5. *Subjektive Belastung durch Wohnkosten:* In Wien geben 65% aller Personen an, die Wohnkosten als eine gewisse oder starke Belastung zu empfinden.
6. *Ausstattung der Wohnung:* Obwohl die Ausstattung der Wohnungen in Österreich als grundsätzlich sehr gut bezeichnet werden kann, leben in Wien 3% aller Bürgerinnen und Bürger in prekären Wohnverhältnissen. Dies entspricht immerhin rund 58.000 betroffenen Personen.
7. *Belastung durch die Wohnumgebung:* In Wien geben 13% aller Personen an, von einer Belastung durch die Wohnumgebung betroffen zu sein. Personen in Gemeindewohnungen sind dabei (österreichweit) überrepräsentiert (15%).
8. *Befristung der Mietverträge:* Anteil der befristeten Mietverträge ist besonders im privaten Mietwohnungsmarkt in einem Zeitraum von zehn Jahren stark gestiegen.
9. *Überbelag:* Der Anteil der Hauptsitzwohnungen mit Überbelag in Wien ist in zehn Jahren (2008-2018) gestiegen. Der Anteil ist in Wien mehr als doppelt so hoch als im österreichischen Durchschnitt.

Gerade weil im Ansatz von John Rawls die am wenigsten Begünstigten eine entscheidende Rolle spielen, möchte ich auch einen Blick auf die Menschen werfen, die überhaupt nicht wohnen oder nicht selbständig wohnen. Auch für den Ansatz von Amartya Sen ist dies interessant, da dies wohl die Menschen mit den wenigsten Verwirklichungschancen sind.

3.2 Wer wohnt nicht? Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit

An dieser Stelle bedarf es zunächst einer begrifflichen Klärung. Um die Wohnungslosigkeit herum gibt es mehrere relevante Begrifflichkeiten, die eine Ausdifferenzierung darstellen. In meiner Arbeit richte ich mich nach der im Jahr 2005 veröffentlichten Europäischen Typologie von Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekärer Wohnversorgung, genannt ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion)¹⁶. Diese Definition unterscheidet die vier Kategorien „obdachlos“, „wohnungslos“, „ungesichertes Wohnen“ und „ungenügendes Wohnen“ und macht dabei noch weitere Unterkategorien fest. Die Typologie beschreibt zu jeder operativen Kategorie die dazugehörige Wohnsituation und ergänzt diese um eine Definition.

	Operative Kategorie	Wohnsituation	Definition
OBDACHLOS	1 Obdachlose Menschen	1.1 Im öffentlichen Raum, in Verschlägen, unter Brücken etc.	Auf der Straße lebend, an öffentlichen Plätzen wohnend, ohne eine Unterkunft, die als solche bezeichnet werden kann
	2 Menschen in Notunterkünften	2.1 Notschlafstellen, Wärmestuben	Menschen ohne festen Wohnsitz, die in Notschlafstellen und niederschweligen Einrichtungen übernachten
WOHNUNGSLOS	3 Menschen, die in Wohnungsloseneinrichtungen wohnen	3.1 Übergangwohnheime	Menschen die in Einrichtungen wohnen, in denen die Aufenthaltsdauer begrenzt ist und keine Dauerwohnplätze zur Verfügung stehen
		3.2 Asyle und Herbergen	
		3.3 Übergangswohnungen	
	4 Menschen, die in Frauenhäusern wohnen	4.1 Frauenhäuser	Frauen, die wegen häuslicher Gewalt ihre Wohnung verlassen haben und kurz- bis mittelfristig in einer Schutzeinrichtung beherbergt sind
	5 Menschen, die in Einrichtungen für MigrantInnen/AsylwerberInnen wohnen	5.1 Befristete Herbergen, Auffangstellen,	MigrantInnen und AsylwerberInnen in Auffangstellen, bis ihr Aufenthaltsstatus geklärt ist
5.2 Quartiere für ArbeitsmigrantInnen		Quartiere für nichtösterreichische StaatsbürgerInnen mit befristeter Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis	
6 Menschen, die von Institutionen entlassen werden	6.1 Gefängnisse, Strafanstalten	Nach Haftentlassung kein ordentlicher Wohnsitz vorhanden	
	6.2 Spitäler, Heilanstalten	Bleiben weiter hospitalisiert weil kein Wohnplatz zur Verfügung steht	
	6.3 Jugendheime	Fallen nicht mehr unter die Jugendwohlfahrt, bleiben aber weiterhin im Heim, weil keine andere Wohnmöglichkeit zur Verfügung steht	
7 Menschen, die in Dauereinrichtungen für Wohnungslose wohnen	7.1 Langzeitwohnheime für ältere Wohnungslose	Dauerwohneinrichtungen mit Betreuungsangeboten für ältere und ehemals obdachlose Menschen	
	7.2 ambulante Wohnbetreuung in Einzelwohnungen		

Bild 1: ETHOS Definition „obdachlos“ und „wohnungslos“⁵

In die Kategorie „obdachlos“ fallen nach dieser Definition Menschen, die im öffentlichen Raum leben oder in Notunterkünften unterkommen. „Wohnungslos“ sind hingegen all jene, die in Wohnungsloseneinrichtungen, Frauenhäusern oder Einrichtungen für MigrantInnen oder AsylwerberInnen wohnen, Menschen, die von Institutionen wie beispielsweise Gefängnissen oder Spitälern entlassen werden und auch jene, die in Dauereinrichtungen für Wohnungslose wohnen.

¹⁶ Quelle:

http://www.bawo.at/fileadmin/user_upload/public/Dokumente/Publikationen/Grundlagen/Ethos_NEU_d.pdf, aufgerufen am 08.12.2018

UNGESICHERTES WOHNEN	8	Menschen, die in ungesicherten Wohnverhältnissen wohnen	8.1 temporäre Unterkunft bei Freunden / Bekannten / Verwandten 8.2 wohnen ohne bestandsrechtliche Absicherung 8.3 illegale Land/Hausbesetzung	Wohnen ohne einen Hauptwohnsitz zu begründen und vom guten Willen anderer Menschen abhängig Wohnen ohne Rechtstitel Wohnen unter Verletzung von Eigentumsrechten anderer Menschen
	9	Menschen, die von Delogierung bedroht sind	9.1 Gerichtliches Verfahren zur Auflösung des Wohnverhältnisses ist eingeleitet 9.2 mit Delogierungsbeschluss 9.3 mit Enteignungsbeschluss	Wohnen in einer Wohnung, für die ein Verfahren zur gerichtlichen Auflösung des Wohnverhältnisses eingeleitet ist Wohnen in einer Wohnung, für die bereits ein Gerichtsbeschluss zur Delogierung vorliegt Wohnen in Eigenheimen für die bereits ein Räumungsbefehl an die Exekutionsabteilung ergangen ist
	10	Menschen, die in ihrer Wohnung von Gewalt bedroht sind	10.1 mit Strafanzeige gegen Täter, trotz Wegweisungsbeschluss	Wohnen in Wohnungen, in denen man trotz Polizeischutz nicht vor Gewalt sicher ist
UNGENÜGENDES WOHNEN	11	Menschen, die in Wohnprovisorien hausen	11.1 Wohnwägen 11.2 Garagen, Keller, Dachböden, Abbruchhäuser etc. 11.3 Zelte	Wohnen in Behausungen, die für konventionelles Wohnen nicht gedacht sind, die notdürftig zusammengebaut oder als Wohnwägen und Zelte gedacht sind
	12	Menschen, die in ungeeigneten Räumen wohnen	12.1 Hausbesetzung von Abbruchgebäuden	Wohnen in Gebäuden, die für Wohnzwecke gesperrt oder ungeeignet sind, die kurz vor einem Abbruch stehen oder die durch die Bauordnung als ungeeignet klassifiziert sind
	13	Menschen die in überfüllten Räumen wohnen	13.1 Unterschreitung der zulässigen Mindestquadratmeter pro Person	Wohnen in Räumen, die entgegen den Mindestanforderungen völlig überbelegt sind und von mehr Menschen als zulässig bewohnt werden

Bild 2: ETHOS Definition „ungesichertes Wohnen“ und „ungenügendes Wohnen“

Die Wohnverhältnisse gelten dann als ungesichert, wenn man lediglich bei Freunden oder Bekannten unterkommt, wenn eine Delogierung droht oder auch wenn man in der Wohnung von Gewalt bedroht ist. Als ungenügendes Wohnen werden Wohnwägen, Garagen, Zelte oder Abbruchgebäude bezeichnet. In diese Kategorie fällt außerdem der sogenannte Überbelag, also das Bewohnen überfüllter Wohnungen oder Unterkünfte.

In Österreich sind offiziell knapp über 15.000 Menschen als wohnungslos registriert (2015), die meisten in Wien, wo jährlich circa 10.000 Personen die Angebote der Wohnungslosenhilfe in Anspruch nehmen. Hinzu kommen Personen, die keinerlei Anspruchsberechtigung besitzen (Obdachlos in Österreich, In: Südwind Magazin 11/2017). Im Jahr 2012 waren es noch knapp über 12.000 Personen, die als wohnungslos registriert waren (vgl. Schnellbericht 10.22 Statistik Austria, S.3). Je nach Quelle schwanken die Zahlen jedoch: Im Sozialbericht des BMASK wird die Zahl mit etwas über 15.000 angegeben (vgl. ebd.). Die Erfassung von obdachlosen Personen gilt als besonders schwierig, da diese zum Teil in keiner Form „registriert“ sind. Die mit der Novelle des Meldegesetzes im Jahr 2001 eingeführte Hauptwohnsitzbestätigung (BGBl. I Nr. 28/2001) ermöglicht es hingegen heute obdachlosen Personen, sich in einem bestimmten Gemeindegebiet zu melden. Der Meldebehörde muss dabei glaubhaft gemacht werden, dass der Mittelpunkt der Lebensbeziehungen seit mindestens einem Monat ausschließlich im Gemeindegebiet besteht. Außerdem muss eine Kontaktstelle genannt werden, die von der

obdachlosen Person regelmäßig aufgesucht wird. Diese Stelle fungiert zudem als Zustelladresse, wenn die Zustimmung dazu von der Kontaktstelle erteilt wird (vgl. Schnellbericht 10.22 Statistik Austria). Dennoch ist die Datenlage im Bereich Wohnungslosigkeit lückenhaft. Daten werden entweder gar nicht oder nur unzureichend erhoben. „Diese Tatsache führt in letzter Konsequenz dazu, dass für Österreich keine vollständigen und aussagekräftigen Daten zum Ausmaß von Wohnungslosigkeit, zum Profil der von Wohnungslosigkeit betroffenen Klienten von Sozial- und Wohnversorgungseinrichtungen sowie zu den Effekten der formellen und informellen Bemühungen im Kampf gegen Wohnungslosigkeit vorliegen“ (Schoibl 2013, S. 3). Die angeführten und verwendeten Daten können deshalb immer nur eine Annäherung an die tatsächlichen Realitäten sein.

In einer Befragung von fast 2.500 Betroffenen, die vom Fonds Soziales Wien 2016 durchgeführt wurde, wurden fünf wesentliche ursächliche Faktoren für Wohnungslosigkeit angegeben¹⁷:

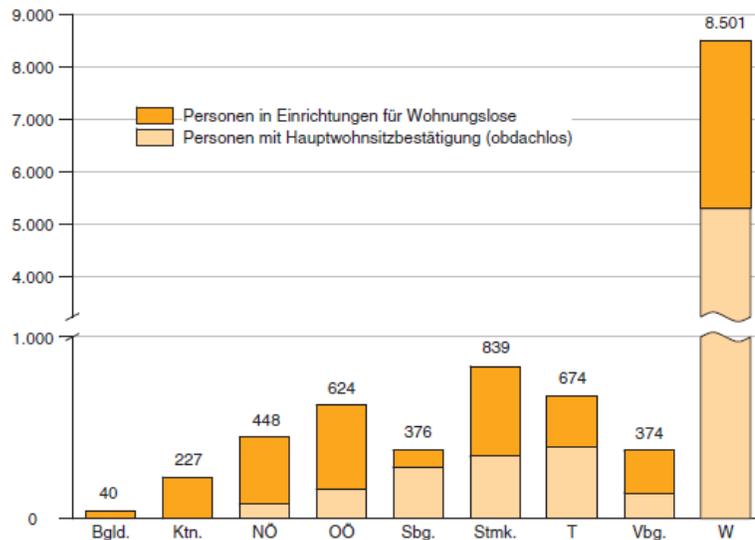
- 42% der Befragten waren arbeitslos (geworden) und konnte ihre Miete nicht mehr bezahlen
- 32% hatten eine Trennung oder Scheidung hinter sich und mussten die gemeinsame Wohnung aufgeben
- 26% fanden, dass sie falsch bzw. leichtsinnig mit ihrem Geld umgegangen waren
- 23% hatten Probleme mit ihrer psychischen Gesundheit
- 21% hatten Probleme mit ihrer physischen Gesundheit

Wenn persönliche Schicksalsschläge, wie etwa Arbeitslosigkeit, eine Trennung oder Krankheit zusammenkommen, kann auch die Wohnversorgung schnell in Gefahr sein. Die steigenden Mietpreise in Österreich machen die Wohnsicherung für viele Menschen in Krisensituationen oder allgemein schwierigen Lebenslagen zunehmend schwieriger. Immer weniger kann hier von leistbarem Wohnen gesprochen werden. Dies macht auch den Ausstieg aus der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit schwierig. Viele Wohnungslose benötigen die Unterstützung der Gemeinde, um (wieder) wohnversorgt zu sein.

Wien ist dabei im österreichweiten Vergleich mit Abstand am stärksten von Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit betroffen.

¹⁷ Quelle: <https://www.obdach.wien/p/hintergruende-obdach-u-wohnungslosigkeit>, aufgerufen am 05.02.2020

Grafik 3: Wohnungslose laut AEST am 31.10.2012 nach Bundesländern und Personengruppe



Q: STATISTIK AUSTRIA, Abgestimmte Erwerbsstatistik (AEST) 2012.

Quelle: Schnellbericht 10.22, Statistik Austria 2015, S. 6,
http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&DocName=102583, aufgerufen am 05.01.2020

Die in der Grafik ersichtlichen Zahlen machen erkennbar, dass die Zahl der Personen mit Hauptwohnsitzbestätigung in Wien nochmals größer ist als die Anzahl der Personen in Einrichtungen für Wohnungslose. Über 5.000 Menschen sind also obdachlos in Wien gemeldet, aber nicht wohnversorgt. Auch 1.300 zusätzliche Notschlafplätze im Winterquartier können das nicht vollständig auffangen. Hinzu kommt, dass hier die Menschen, die sich nicht registriert in Wien aufhalten, noch nicht berücksichtigt wurden. Die genaue Zahl der Obdachlosen in Wien ist und bleibt eine Dunkelziffer.

Nachdem die Wohnsituation der Wienerinnen und Wiener hinsichtlich der Verteilung von Wohnraum untersucht wurde, auch unter Berücksichtigung der Menschen, die nicht wohnen, möchte ich abschließend die gewonnenen Einsichten interpretieren, ein Fazit ziehen und die Frage beantworten, wie die Wohn- und Sozialpolitik der Gemeinde Wien und die daraus resultierende Wohnsituation der Bürgerinnen und Bürger Wiens unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit zu beurteilen ist.

Interpretation und Auswertung der Ergebnisse

Rawls, Nozick und Sen sind sich trotz unterschiedlicher theoretischer Ansätze einig, wenn es um die praktische Umsetzung von Verteilungsgerechtigkeit geht. Was umgesetzt wird, ist immer das Ergebnis eines demokratischen Aushandlungsprozesses und kann nicht vollständig als übergeordnete objektive Wahrheit bestimmt werden. Rawls schreibt: „Das praktische Ziel ist eine hinlänglich verlässliche Übereinkunft der Urteile, um zu einer gemeinsamen Gerechtigkeitsvorstellung zu kommen“ (Rawls 1996, S. 64). Die Übersicht über verschiedene diesbezügliche Ansätze von Ebert hat verdeutlicht, dass es hierbei inhaltlich und methodisch unterschiedliche Vorgehensweisen gibt. Nicht alle gehen von denselben Prämissen aus, es gibt mehrere konkurrierende Zielvorstellungen, manchmal lässt ein Grundsatz mehrere teils widersprüchliche Schlüsse zu. Außerdem unterscheiden sich die Ansätze bezüglich des jeweils angestrebten Maßes an Egalität.

Was würden die Autoren, die in dieser Arbeit berücksichtigt wurden, zur Wohnsituation in Wien unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit sagen?

Ausgehend von der „Gerechtigkeit als Fairness“ kann man die Wohnungs- und Sozialpolitik Wiens für gut befinden, da zunächst einmal das Kriterium der formalen Gerechtigkeit erfüllt ist. Das bedeutet, dass Gerechtigkeitsgrundsätze unparteiisch und konsequent umgesetzt werden. Dies wäre allerdings noch nicht ausreichend, auch inhaltlich müssen die von Rawls vorgeschlagenen Gerechtigkeitsgrundsätze realisiert werden. Sowohl die Gleichheit der Grundrechte und -pflichten als auch die Maxime, dass soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten nur dann gerecht sind, wenn sich aus ihnen Vorteile für jedermann ergeben, werden in Wien versucht umzusetzen. Dies geschieht durch steuerfinanzierte Sozialleistungen wie beispielsweise die Wohnbeihilfe, die 2018 in Österreich an rund 176.000 Haushalte geflossen ist, oder auch den Mietvorteil durch den geförderten Wohnbau, der im Jahr 2015 eine Mietersparnis von circa 120 Millionen Euro möglich gemacht hat.

Hier muss man allerdings etwas genauer hinsehen. Das von Rawls vorgestellte Pareto-Prinzip und das Unterschiedsprinzip können mehr oder weniger konsequent angewendet werden. Verlangt man eine absolute Umsetzung, würde das bedeuten, dass die Aussichten der am wenigsten Begünstigten tatsächlich maximiert werden. In Anbetracht der Tatsache, dass es in Wien Menschen gibt, die wohnungslos sind, über 50.000 Menschen, die prekär wohnen oder Mieterinnen und Mieter, die bis zu 90% ihres Haushaltseinkommens für Wohnkosten aufwenden

müssen, so kann man deren Aussichten wohl nicht als maximiert bezeichnen. Eine weniger strenge Auslegung wäre die Anforderung, dass die Aussichten der Bevorzugten zum Wohl der Benachteiligten beitragen. Dies könnte man für Wien aufgrund der steuerfinanzierten Sozialleistungen wiederum bejahen. Auch die Tatsache, dass Gemeindewohnungen vorrangig einkommensschwachen Haushalten zur Verfügung stehen und statistisch auch mehr von dieser Zielgruppe in Anspruch genommen werden, spricht dafür.

Als weitere wichtige Voraussetzung für eine gerechte Grundstruktur der Gesellschaft hat Rawls die faire Chancengleichheit genannt. Diese definiert er als „System von Institutionen zur Sicherung gleicher Bildungschancen und kultureller Möglichkeiten für gleich Motivierte und zur Offenhaltung von Positionen und Ämtern für alle auf der Grundlage von Fähigkeiten und Anstrengungen, die in einem vernünftigen Zusammenhang mit den jeweiligen Pflichten und Aufgaben stehen“ (Rawls 1996, S. 312). Gleiche Bildungschancen und kulturelle Möglichkeiten waren nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit und doch kann eine Verknüpfung hergestellt werden. Im Abschnitt zur Wohnforschung wurde bereits festgestellt, dass Wohnen sehr weitreichende Implikationen für das Leben der Menschen mit sich bringt. In der Analyse der Wohnsituation hat sich gezeigt, dass vor allem die Mieterinnen und Mieter in Gemeindewohnungen von Umweltfaktoren belastet sind, außerdem haben sie durchschnittlich 13 Quadratmeter weniger Wohnraum pro Person zur Verfügung als Personen, die in Eigentumswohnungen leben. Dies hat wiederum Auswirkungen auf Lebensqualität, sowie die Möglichkeiten und Grenzen der alltäglichen Lebensführung der betroffenen Menschen. Dies sind jedoch nur Hinweise auf einen möglichen, wenngleich einen wahrscheinlichen Zusammenhang. Eine Untersuchung und Beforschung der genauen Auswirkungen der Wohnsituation auf Bildungschancen und kulturelle Möglichkeiten wäre nötig, um hier präzisere Aussagen treffen zu können. Dass wohnungslose und obdachlose Menschen jedoch nicht über die gleichen Bildungschancen und kulturellen Möglichkeiten verfügen wie wohnversorgte Personen, scheint mir offensichtlich. Für sie ist die faire Chancengleichheit aufgrund der mit Wohnungslosigkeit einhergehenden Einschränkungen der Verwirklichungschancen nicht erfüllt.

Die Anspruchstheorie von Robert Nozick würde in Anbetracht der Wohnungs- und Sozialpolitik sowie der Wohnsituation in Wien zu einem ganz anderen Urteil kommen. Nozick würde der Regierung in Wien zugestehen, den Erwerb und die Übertragung von Besitz zu regulieren. Weil die Regierung dem mittels Gesetzen nachkommt und der Bau sowie die Vermietung von

Wohnraum staatlichen Auflagen unterliegt, ist die Verteilung von Wohnraum auf gerechte Weise durch Tauschakte entstanden und damit als gerecht zu bezeichnen. Dies stellt für Nozick eine legitime historisch- anspruchorientierte Gerechtigkeitsvorstellung dar. Die Erhebung von Steuern hingegen ist ein illegitimer Eingriff in die Freiheit des oder der Einzelnen und deshalb abzulehnen. Aus Sicht von Nozick wären die Maßnahmen der Wohnbeihilfe jedenfalls ein unzulässiger Eingriff, der auf einer Enteignung von Arbeitsprodukten anderer Menschen beruht.

Sowohl Rawls als auch Nozick lehnen eine Verteilung nach moralischem Verdienst ab. Allerdings aus ganz unterschiedlichen Gründen. Rawls sagt, moralischer Verdienst könne nicht als Kriterium der Verteilung dienen, weil dies undurchführbar ist. Das Prinzip „Jeder und jede soll bekommen, was ihm oder ihr zusteht“ ist schlicht nicht praktikabel. Dagegen könnte man den Standpunkt von Robert Nozick etwas überspitzt beschreiben mit der Aussage „Jede und jeder hat bereits, was ihm zusteht“, weshalb es keinen Grund und auch keine Rechtfertigung für eine staatlich organisierte Umverteilung gibt.

Der Ansatz der Verwirklichungschancen von Amartya Sen legt individuelle Freiheiten als die relevante breit aufgestellte Informationsbasis für eine normative Theorie der Gerechtigkeit fest. Grund dafür ist hauptsächlich die Tatsache, dass es keinen direkten Zusammenhang zwischen Vermögen und Wohlergehen gibt. Das Realeinkommen einer Person ist nur ein eingeschränkter Maßstab für deren Wohlfahrt und Lebensqualität, weil es Unterschiede hinsichtlich persönlicher Eigenheiten, der Umweltbedingungen, des sozialen Klimas, der relativen Aussichten und der Verteilung innerhalb der Familie gibt. Der Schwerpunkt der Betrachtungen muss laut Sen deshalb nicht auf den Gütern an sich liegen, sondern auf den Freiheitsspielräumen, die durch sie geschaffen werden. Die Freiheit wiederum ist definiert als die Menge der Verwirklichungschancen. Das tatsächliche Leben von Menschen kann als Hinweis auf die ihnen zur Verfügung stehenden Verwirklichungschancen dienen. Wie bereits mehrfach erwähnt wurde, bringt auch jede spezifische Wohnsituation Freiheitsspielräume in unterschiedlichem Ausmaß mit sich. Die mehr und mehr unter Druck gekommene Wohnungsmarktsituation und die Steigung der Mietpreise hat die Freiheitsspielräume der Wienerinnen und Wiener in den letzten Jahren jedoch im Schnitt nicht erweitert, sondern verkleinert.

Sen betrachtet es aber als Aufgabe der Gesellschaft, Einzelnen dabei zu helfen, die persönliche Freiheit zu erweitern. Dem kommt die Wiener Regierung mit ihren sozialstaatlichen und wohnungspolitischen Maßnahmen durchaus nach. Während Rawls und Nozick sich durch ihren

Fokus auf Verfahrensgerechtigkeit sehr stark mit Institutionen beschäftigen, führt der Fokus auf persönliche Freiheiten zu einer stärkeren Subjekt-Orientierung im Ansatz von Sen. Er betont, dass Erwachsene die Verantwortung für ihr eigenes Wohlergehen tragen, Gesellschaft und Staat jedoch die Verantwortung tragen für die sozialen Umstände, unter welchen dies geschieht (vgl. Sen 2002, S. 342). Der Aspekt der Unterstützung durch geeignete Umstände wird besonders durch die Wiener Wohnungslosenhilfe und den sozialen Wohnungsbau geleistet. Wie schon die faire Chancengleichheit bei Rawls verweist der Ansatz von Sen noch stärker auf die Notwendigkeit der Erforschung der komplexen Zusammenhänge des Wohnens mit der Lebensqualität oder den Verwirklichungschancen der Menschen. Dafür braucht es, wie bereits von Kemeny (1992) gefordert, eine Soziologie des Wohnens, die sowohl die räumliche als auch die soziale Dimension des Wohnens berücksichtigt.

Der Blick auf die Empirie des Wohnens in Wien hat verdeutlicht, dass die überwiegende Mehrzahl der Wienerinnen und Wiener wohnversorgt ist und darüber hinaus in gut ausgestatteten Wohnungen lebt. Besonders zwei Trends der letzten Jahre haben jedoch zu einer angespannten Wohnungsmarktsituation geführt: Ausgelöst vor allem durch das Wachstum der Stadt sind Mietpreise stark gestiegen und die Anzahl der befristeten Mietverträge hat sich vergrößert.

Wie gerecht die Verteilung von Wohnraum ist, würden unterschiedliche Ansätze zur Verteilungsgerechtigkeit jeweils anders bewerten. Rawls würde im Hinblick auf die staatlichen Institutionen und Interventionen und deren Umverteilungswirkung von einer gerechten Verteilung sprechen, weil es sozialstaatliche Maßnahmen für die am wenigsten Begünstigten gibt, die aber nicht so weit gehen, dass sie auf Kosten zukünftiger Generationen oder der allgemeinen Wirtschaft gehen. Nozick würde jede sich aus legitimen Kauf-/ Tausch- oder Mietakten ergebende Verteilung für gerecht halten, die sozialstaatlichen Maßnahmen jedoch als illegitim ablehnen.

Amartya Sen würde im Hinblick auf die Verwirklichungschancen feststellen, dass es Menschen gibt, die über weniger Verwirklichungschancen verfügen als andere: Wohnungslose, prekär Wohnende, Menschen in belastenden Wohnumgebungen oder in überteuerten oder überbelegten Mietwohnungen. Ob die sozialstaatlichen Antworten darauf in genügendem Ausmaß erfolgen, bleibt darüberhinausgehend Teil einer demokratischen Debatte und kann für Sen nicht generell beantwortet werden.

Fazit und Schluss

Ausgehend von einer umfassenden und tiefgreifenden Auseinandersetzung mit dem Begriff der Verteilungsgerechtigkeit (Ebert) wird in der vorliegenden Arbeit die abstrakte Idee einer gerechten Gesellschaft über die konzeptionellen Ansätze dreier Autoren (Rawls, Nozick und Sen) auf die Lebenswirklichkeit der Menschen in Wien, genauer, ihre Wohnsituation, angewandt.

Was unter Verteilungsgerechtigkeit oder sozialer Gerechtigkeit grundsätzlich verstanden wird, ist stets abhängig von der Konzeption von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat in einem bestimmten Land zu einer bestimmten Zeit.

„Im heute üblichen Sprachgebrauch besagt der Begriff der Verteilungsgerechtigkeit im Grunde nur, dass die Verteilung der Einkommen und Vermögen in einer Gesellschaft zwar nicht gleich sein, aber doch geringere Unterschiede aufweisen soll als dies gegenwärtig der Fall ist. Er drückt eine Art Minimalkonsens aus, nämlich dass die Einkommens- und Vermögensverteilung, die sich aus dem Marktgeschehen ergibt, maßvoll korrigiert werden soll, dass aber diese Korrektur nicht so weit gehen darf, dass die Marktmechanismen gestört werden und die Effizienz darunter leidet“ (Ebert 2015, S. 53).

Das Zitat verdeutlicht, dass mit der Thematisierung von Verteilungsgerechtigkeit immer auch eine Forderung nach Umverteilung mitschwingt und damit auch die implizite Feststellung, dass die Verteilung von Einkommen und Vermögen in einer Gesellschaft korrigiert werden soll, meist hin zu mehr Gleichheit. Die pure Existenz sozialstaatlicher Institutionen spricht für den Anspruch eines Staates, soziale Gerechtigkeit - in welchem Umfang und welcher Form auch immer - als gesellschaftliches Ideal anzuerkennen. Nach Lessenich muss es unter anderem Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzung sein, die historisch-konkreten, politischen und institutionellen Realisierungen des Sozialstaates hinsichtlich der Erreichung der proklamierten Gesellschaftsideale und Wertideen (z.B. Verteilungsgerechtigkeit, Chancengleichheit, Solidarität, Eigenverantwortung) zu prüfen (vgl. Lessenich 2012, S. 12 f.). Die vorliegende Arbeit stellt eine solche Prüfung dar.

Die Prüfung beginnt beim Begriff der Verteilungsgerechtigkeit. Die Auseinandersetzung mit dem konzeptionellen Werk Eberts hat klar gemacht, dass Prinzipien, Normen und Regeln der Gerechtigkeit nicht nur unterschiedliche, sondern teils widersprüchliche Schlüsse zulassen, weil sie sozusagen „inhaltsleer“ sind. Als ungerecht kann im Gegensatz nur bezeichnet werden, was nicht regelgebunden und somit willkürlich oder nicht sozialetisch geboten ist. Die inhaltliche

Bestimmung von Normen sozialer Gerechtigkeit setzt darüber hinaus eine sozialetisch fundierte Gerechtigkeitsdefinition voraus, die ein bestimmtes Menschenbild, eine Vorstellung von einem erstrebenswerten Leben und eine Vorstellung von einem angemessenen Freiheitsgebrauch beinhaltet und festlegt. Weil eine solche Festsetzung in einer demokratischen Gesellschaft weder möglich noch erwünscht ist, befinden sich die Themen der sozialen Gerechtigkeit in einem ständigen Aushandlungsprozess. Abschließend kann deshalb nicht klar zwischen gerecht und ungerecht entschieden werden. Es kann jedoch genau ausdifferenziert werden, welche Argumente und Argumentationen im politischen und gesellschaftlichen Geschehen vorliegen und worauf diese basieren beziehungsweise abzielen. Die sehr unterschiedlichen Ansätze von Rawls, Nozick und Sen bilden eine fundierte Grundlage zur Auseinandersetzung mit Argumentationslinien gesellschaftlicher Verteilungsgerechtigkeit.

John Rawls bezeichnet Verteilung als Ergebnis von natürlichen Fähigkeiten, gesellschaftlichen Verhältnissen und Zufällen: „Intuitiv erscheint es als die krasseste Ungerechtigkeit des Systems der natürlichen Freiheit, dass die Verteilung ungebührlich von diesen Faktoren beeinflusst werden darf, die unter moralischen Gesichtspunkten so willkürlich sind“ (Rawls 1979, S. 93). Um dieser Willkür zu begegnen, legt er zwei Gerechtigkeitsgrundsätze fest, die von zwei Vorrangregeln ergänzt werden.

Robert Nozick lehnt dies grundlegend ab, weil er in Frage stellt, dass es überhaupt ein Verteilungsproblem gibt, das nach einer Theorie verlangt (Nozick 2006, S. 289 f.). Seiner Auffassung nach kann nur ein Minimalstaat legitimiert werden, der sich auf die Einhaltung von Verteilungsregeln beschränkt. Das daraus resultierende, auf gerechte Art und Weise entstandene Ergebnis des Marktes, ist gerecht. Die Lockesche Bedingung, dass die Aneignung von Besitz die Lage anderer nicht verschlechtern darf, bleibt laut Nozick gewahrt: „Ich meine, dass das freie Funktionieren eines Marktsystems die Lockesche Bedingung nicht verletzen wird“ (Nozick 2006, S. 242).

Gemeinsam ist beiden Autoren der grundsätzliche Ansatz einer Vertragstheorie und die Ablehnung einer Verteilung nach moralischem Verdienst. Beide sind sich einig, dass sich Verteilungsgerechtigkeit auf Verfahrensgerechtigkeit beschränken muss. Obwohl Rawls eine umfassende und elaborierte Theorie vorlegt, sagt er selbst, dass dies keine umfassende Antwort auf alle Fragen der Verteilungsgerechtigkeit darstellt. Meiner Ansicht nach ist der größte Schwachpunkt in der „Gerechtigkeit als Fairness“ die Festlegung der „am wenigsten

Begünstigten“. Für mich sind das im Hinblick auf das Thema der vorliegenden Arbeit wohnungslose und obdachlose Menschen. Diese leiden, wie die Umfrage des FSW gezeigt hat, häufig unter physischen oder psychischen Krankheiten, die entweder ursächlich für ihre Situation sind oder aber durch die körperlichen und mentalen Belastungen der Wohnungs- und Obdachlosigkeit entstehen. John Rawls ignoriert diese Menschen gänzlich in seiner Theorie, nimmt sie schlicht aus der Definition der „am wenigsten Begünstigten“ aus (vgl. Rawls 1979, S. 118).

Der größte Kritikpunkt im Ansatz von Nozick ist meiner Meinung nach die völlige Vernachlässigung von gesellschaftlichen Machtverhältnissen im marktwirtschaftlichen Geschehen. Nozick hält jede Güterverteilung für angebracht, die sich tatsächlich durch beiderseitig anerkannte Tauschakte einstellt. Wie freiwillig Tauschakte von Menschen sind, die aufgrund einer schlechtergestellten gesellschaftlichen Position möglicherweise ohne Alternativen sind, bleibt fraglich.

Bei den Alternativen und Handlungsspielräumen von Menschen setzt wiederum Amartya Sen an. Er sagt, Freiheiten sind notwendige Voraussetzung für das Tragen von Verantwortung: Verantwortung braucht Freiheit. Es ist Aufgabe der Gesellschaft, Hilfe für den Einzelnen zu leisten um die persönliche Freiheit zu erweitern (Sen 2002, S. 337). Gleichzeitig tragen erwachsene Personen selbst die Verantwortung für das eigene Wohlergehen (vgl. ebd. S. 342). Er zeichnet damit ein bestimmtes Menschenbild, nämlich das des fähigen, sozialen Menschen: „Räumt man ihnen [den Menschen, J.D.] angemessene soziale Chancen ein, sind Individuen in der Lage, ihr eigenes Schicksal erfolgreich zu gestalten und einander zu helfen“ (Sen 2002, S. 22 f.).

Die gesellschaftliche Herausforderung besteht im Finden einer Balance zwischen Hilfe und Verantwortung einerseits und Eigeninitiative, Anstrengung und Selbstachtung andererseits: „Die Forderung nach sozialer Verantwortung auf Kosten persönlicher Verantwortung muss, in je verschiedenem Umfang, kontraproduktiv wirken“ (Sen 2002, S. 336). Es gilt zu entscheiden: Wo hört persönliche Verantwortung auf, wo fängt die soziale an?

Für Sen adressieren Gerechtigkeitsvorstellungen offensichtliches Unrecht (Sen 2002, S. 340), ein beinahe intuitionistischer Ansatz. Rawls lehnt dies ab, um eine übergeordnete Logik zu finden, die nicht von Meinungen abhängt, sondern eine Art „Wahrheit“, wenn auch eine gewählte, repräsentiert. Sen spricht sich klar dagegen aus, um Wertentscheidungen transparent und demokratisch zu treffen. Er betont die Wichtigkeit der gesellschaftlichen Wahrnehmung für einen

Prozess der Veränderung, denn nur, was als ungerecht und veränderbar wahrgenommen wird, wird verändert werden (vgl. Sen 2002, S. 341). Daraus ergibt sich, welche Verantwortung Politik und Medien zukommt, die durch die Steuerung des öffentlichen Diskurses diese gesellschaftliche Wahrnehmung maßgeblich mitbeeinflussen.

Eine Anmerkung möchte ich auch zum Anspruch auf Allgemeingültigkeit von John Rawls machen. Er bezeichnet seine Theorie als „systemunabhängig“, dies ist vor allem vor dem Hintergrund des Kalten Krieges und dem Kampf des kapitalistischen und sozialistischen „Systems“ zu sehen. Doch wie systemunabhängig und allgemeingültig ist ein Ansatz tatsächlich, wenn er ein spezifisches westliches, kapitalistisches, demokratisches (Verteilungs-) Problem adressiert und die entworfene Theorie überhaupt erst als Antwort auf diese historisch und geographisch spezifische Situation entstand? Eine Antwort liefert Amartya Sen, der vorrangig zu Armut und Entwicklung forscht, und mit der simplen Frage nach der Situation des Hungers den Ansatz von Rawls aus seinen Angeln hebt. Denn wie kann in einer Situation von Hunger und Not die ökonomische Dimension nachrangig gegenüber der gleichen Freiheit für alle sein? Diese kritische Nachfrage führt uns vor Augen, dass sich Rawls mit der Verteilung von Wohlstand beschäftigt, dies jedoch setzt die Existenz von Wohlstand voraus!

Da man in Österreich aber durchaus von gesellschaftlichem Wohlstand ausgehen kann, tut dies dem Ansatz von Rawls für das Thema dieser Arbeit keinen Abbruch. Die Frage nach Verteilungsgerechtigkeit in Österreich beziehungsweise in Wien führte nach der Auseinandersetzung mit dem Begriff und den dazugehörigen theoretischen Ansätzen unmittelbar zur Thematisierung des Sozialstaates als zentralem Akteur. Lessenich definiert den Sozialstaat als Instanz zur Ordnung gesellschaftlicher Verhältnisse und „des Sozialen“. Im Sozialstaat zeigt sich eine Dialektik von Freiheit und Zwang, von Befreiung und Disziplinierung, die vom Staat ausgeht. Durch die Definition sozialer Problemlagen und deren politische Adressierung wirkt der Sozialstaat sozial strukturierend. Gleichzeitig wird er jedoch auch politisch und demokratisch gestaltet und geformt, sodass von einer wechselseitigen Beeinflussung von Sozialstaat und Gesellschaft gesprochen werden kann. Welche Formen dies annehmen kann, hat Esping-Andersen (1990) untersucht und drei unterschiedliche Typen von sozialstaatlichen Regimen beschrieben. Ich persönlich halte die Typen für nicht mehr ganz zeitgerecht, trotzdem bleibt es eine wichtige Erkenntnis, dass es verschiedene Sozialstaaten gibt, die einer jeweils ganz eigenen Organisationslogik folgen. Dies gilt auch und möglicherweise ganz besonders für den Bereich des

Wohnens. Kemeny hat klargestellt, dass Wohnen weit über reine Wohnraumversorgung und Bedarfsmessung hinausgeht. Es ist wichtig, nach der umfassenderen Bedeutung von Wohnen zu fragen. Kemeny stellt fest, dass das Zuhause das verbindende Element zwischen gesellschaftlicher Makro-Ebene und der Mikro-Ebene individueller Interaktion darstellt. Noch klarer wird die Bedeutung des Wohnens, wenn die Wohnung fehlt. Wohnungslosigkeit ist eine besonders stark ausgrenzende Erfahrung und deshalb ein emotional aufgeladenes und angstbesetztes Thema. Das Zuhause ist materielle Basis für Identitäten, es schafft Möglichkeiten und Grenzen und hat maßgeblichen Einfluss auf die individuelle Lebensqualität. Wohnen hat dabei drei Dimensionen: den Haushalt, das Gebäude und den Ort. Umfassende transdisziplinäre Forschung, die alle Aspekte inkludiert, gibt es bis heute jedoch wenig oder gar nicht. Einzelne Themenbereiche wurden hingegen durchaus intensiv untersucht. Jeder Dimension des Wohnens kann ein aktuelles Schlagwort zugeordnet werden, unter welchem es adressiert wurde: Die Leistbarkeit bezieht sich auf Haushalte, die Verteilung auf die verfügbaren Wohnungen und die Themen der Stadtentwicklung nehmen Bezug auf die Dimension der Umgebung.

In der Verbindung von Sozialstaat und Wohnen kann festgehalten werden, dass das Wohnen zwei Besonderheiten aufweist: Die umfangreiche Bedarfsprüfung öffnet Tür und Tor für politische Angriffe auf das Private und es ergibt sich zudem eine gewisse Komplexität aus der Tatsache, dass sowohl Haushalte (Subjektförderung) als auch Gebäude (Objektförderung) Adressaten sozialstaatlicher Interventionen sind. Dies trägt zu einem ohnehin allgemein bekannten Verteilungsproblem sozialstaatlicher Umverteilung bei: Das sogenannte „rechte-Tasche-linker-Tasche-Syndrom“, das die „wachsende Undurchsichtigkeit der tatsächlichen Umverteilungsströme im Zuge der Ausdehnung und Ausdifferenzierung des Sozialstaates“ bezeichnet (Lessenich 2012, S.39). Die zahlreichen sozialstaatlichen Interventionsmöglichkeiten im Bereich Wohnen, Clapham unterscheidet sieben davon, wirken sowohl auf die physische Existenz von Wohnraum, die damit in Verbindung stehende Symbolik und Ideologie als auch das Verhalten von beteiligten Akteuren.

Insgesamt hat Österreich im EU-Vergleich überdurchschnittlich hohe Sozialausgaben, gemessen am Anteil des Bruttoinlandsproduktes. Der Anteil jedoch, der für den Bereich Wohnen und soziale Ausgrenzung aufgewendet wird, ist eher gering. In die Objektförderung fließen 84% aller Mittel. Der geförderte Wohnbau hat deshalb auch eine dreimal größere Wirkung, als alle anderen Maßnahmen zusammen und fungiert so als zentraler Umverteilungshebel im Bereich des Wohnens

(vgl. Klien 2019, S. 117). Dennoch kommt der Bau neuer Gemeindewohnungen in Wien nur schleppend in Gang, die ebenfalls staatlich geförderten Genossenschaften sind aktiver. Dass der Wohnbau dem Wachstum der Stadt hinterherhinkt, zeigt auch die Wohnbaurate, die im Vergleich zum restlichen Österreich unterdurchschnittlich ist. Positiv ist hingegen die überdurchschnittliche Baubewilligungsrate in Wien.

Die Subjektförderung durch Wohnbeihilfe macht nur 16% der gesamten Wohnbauförderung Österreichs aus. Dies aber ist die Maßnahme, die tatsächlich und nachweislich vertikal umverteilt. Die Anzahl der beziehenden Haushalte sowie das Auszahlungsvolumen sind aber seit 2010 gesunken. Da der kommunale Wohnbau (und auch der private) der Nachfrage nach Wohnraum in Wien nicht oder nur langsam nachkommt, wäre die Ausweitung der Wohnbeihilfen meiner Meinung nach eine wirksame Sofortmaßnahme, um die angespannte Situation auf dem Wiener Wohnungsmarkt für die Menschen zu entspannen. Denn, um mit Sen zu sprechen, Überbelag, hohe Wohnkosten, prekäre Wohnverhältnisse, Wohnungslosigkeit und die Angst vor alldem schränken Verwirklichungschancen von Menschen deutlich ein und können deshalb kein wünschenswerter Zustand sein. Langfristiges Ziel sollte hingegen die Schaffung von leistbarem Wohnraum für alle sein, was sicherlich vor allem durch den kommunalen Wohnbau und allgemein Maßnahmen der Objektförderung erreicht werden wird. Da dies wie bereits erläutert zeitverzögert wirkt, könnte ein gelungenes Interventionsmodell parallel schnelle, übergangsmäßige Hilfe durch Wohnbeihilfen und gleichzeitige langfristige Baumaßnahmen und damit eine mittelfristige Entspannung des Marktes kombinieren.

Bis dies erreicht wird, wird die Arbeit im Bereich der Wohnungslosenhilfe eher an Bedeutung gewinnen als verlieren. Die Gemeinde Wien hat im Jahr 2018 rund 90 Millionen Euro investiert und damit fast 12.000 Kundinnen und Kunden unterstützt. Grundsätzlich verfügt Wien über ein breit aufgestelltes Angebot, besonders die Versorgung mit Schlafplätzen im Winter ist gut. Die darüberhinausgehende Unterstützung und Wohnversorgung ist durch das Beratungszentrum Wohnungslosenhilfe zentral geregelt und der Zugang zu Unterstützung wird dort mittels Förderkriterien bestimmt. Diese schließen aber beispielsweise neu Zugezogene und Menschen, die „nur“ eine Wohnung brauchen, sonst aber keinen Unterstützungsbedarf haben, aus der Zielgruppe für eine Förderung aus. Personen, die neu in Wien Fuß fassen wollen, haben also weder Zugang zu günstigem Wohnraum außerhalb des teuren privaten Wohnungsmarktes, noch Zugang zu Unterstützung durch die Wiener Wohnungslosenhilfe, sollten sie in eine Notlage kommen.

Zur Frage nach der Wohnsituation der Wienerinnen und Wiener, kann zunächst einmal festgehalten werden, dass die Datenlage (in Form von Statistiken) grundsätzlich gut ist. Es lassen sich zwei Merkmale der Wohnsituation in Wien von der Situation im restlichen Österreich unterscheiden. Erstens wohnen in der Bundeshauptstadt deutlich mehr Menschen in Mietverhältnissen als in Eigentum und zweitens sind die allgemeinen Wohnkostenanteile durchschnittlich höher als in anderen Bundesländern, vor allem für Menschen mit niedrigem Haushaltseinkommen. In Wien geben immerhin 65% der Personen eine starke oder mäßige Belastung durch Wohnkosten an. Doch auch die Belastung durch die Wohnumgebung ist in Wien (13%) im Vergleich zum Österreichischen Durchschnitt (8%) erhöht.

Österreichweite Trends sind hingegen steigende Mietpreise, vor allem am privaten Wohnungsmarkt, sowie die steigende Anzahl befristeter Mietverträge.

Wenn wir einen Blick auf die Menschen werfen, die tendenziell weniger privilegiert wohnen, dann sind das bezogen auf den Aspekt der Wohnform die Menschen in Gemeindewohnungen. Personen in Gemeindewohnungen haben durchschnittlich wesentlich weniger Wohnraum pro Person zur Verfügung und sind verstärkt von Umweltbelastungen betroffen. In Bezug auf die Haushalte sind es die Haushalte mit niedrigem Einkommen (< 60% des Median), deren Mitglieder stark überproportionale Anteile des Haushaltseinkommens für Wohnkosten bezahlen. Oftmals kommen beide Aspekte zusammen (ein großer Teil der Menschen mit niedrigem Einkommen wohnt in Gemeindewohnungen).

Geht man noch einen Schritt weiter und betrachtet die Menschen, die nicht nur weniger privilegiert, sondern in sehr schwierigen Verhältnissen wohnen, so betrifft dies immerhin rund 58.000 Personen in Wien, die in prekären Wohnverhältnissen leben. Auch der steigende Anteil der Wohnungen mit Überbelag ist ein Aspekt einer verschärften Wohnungsmarktsituation.

Die Zahl der Menschen, die nicht wohnen, also wohnungslos oder obdachlos sind, kann in Wien nicht genau festgestellt werden. Die Zahl von circa 11.000 Kundinnen und Kunden der Wiener Wohnungslosenhilfe kann als erster Hinweis dienen. Auch die Zahl der als wohnungslos gemeldeten Personen ist sicherlich eine Information, wenngleich die Dunkelziffer sicherlich höher anzusetzen ist.

Wohnraum ist in Wien unter den Bürgerinnen und Bürgern ungleich verteilt, was nicht zwangsläufig bedeutet, dass es sich hier um eine Ungerechtigkeit handelt. Die Zahlen deuten aber auch darauf hin, dass Belastungen (beispielsweise durch Wohnkostenanteile am

Haushaltseinkommen und Umweltfaktoren) und Verwirklichungschancen (Zugangsregelungen) ebenso ungleich verteilt sind. Dies ist durchaus ein Grund, von ungerechter Verteilung zu sprechen.

Die derzeitigen sozialstaatlichen und wohnungspolitischen Maßnahmen der Gemeinde Wien werden die angespannte Wohnungsmarktsituation nicht auflösen, sondern lediglich eine Verschlimmerung bremsen. Für eine wirksame Intervention bräuchte es entschiedenere Schritte, aber: „Für eine umfassende, auf Umverteilung ausgerichtete Sozialpolitik fehlte weniger der politische Handlungsspielraum, als vielmehr der politische Wille“ (Meyer 2013, zit. nach Schmid 2014, S. 433). Der fehlende politische Wille ist kein Zufall, sondern steht auch mit der grundsätzlichen Konstitution des modernen Sozialstaates in Verbindung. Denn nur was einmal kommodifiziert wurde, kann dekommodifiziert werden: Lohnersatzleistungen erfordern vorangegangenen Lohn. Lessenich bringt es auf den Punkt, wenn er schreibt, dass das „sozialstaatliche Paradies“ ein Umverteilungsarrangement auf dem Boden der Lohnarbeitergesellschaft ist (vgl. Lessenich 2012, S. 38 f.).

Dem entgegen Verfechter der Menschenrechte, dass Wohnen ein Menschenrecht sei. Eine Einschätzung diesbezüglich ist, dass obwohl Österreich großes Potential für die Umsetzung der Menschenrechte in der Verfassung verankert hat, über viele Jahre in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts Grundrechte „weginterpretiert“ wurden. Die vermehrte Umsetzung von Menschenrechten kam erst im 21. Jahrhundert wieder vermehrt in Gang (vgl. Buergenthal, Thürer 2010, S. 387). Kampagnen zum Menschenrecht auf Wohnen können auch diesem Trend zugeordnet werden.

Thomas Piketty, der das vielbeachtete Buch „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ im Jahr 2013 veröffentlichte, kommt nach jahrelanger Ungleichheitsforschung zum Schluss, dass die Geschichte der Vermögensverteilung eine vorrangig politische Geschichte ist, die sich nicht auf ökonomische Mechanismen reduzieren lässt. Er schreibt: „Die Geschichte der Ungleichheit hängt von den Vorstellungen der ökonomischen, politischen und sozialen Akteure über Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit sowie von den Kräfteverhältnissen zwischen ihnen und den daraus resultierenden Entscheidungen ab“ (Piketty 2014, S. 40). Auch aus diesem Grund lässt sich die eingangs gestellte Forschungsfrage nicht abschließend beantworten. Dies sollte jedoch auch nicht das Ziel sein, denn für Verteilungsgerechtigkeit kann es in einem demokratischen Staat kein Rezept geben. Piketty sagt in seinen Schlussbetrachtungen: „Sozialwissenschaftliche Forschung

ist nicht dazu angetan, eherne mathematische Gewissheiten hervorzubringen und sich an die Stelle öffentlicher, demokratisch und kontrovers ausgetragener Debatten zu setzen“ (Piketty 2014, S. 785). Es bleibt nur, einen informierten Beitrag zu diesen Debatten zu leisten. Inhaltlich kommt Piketty in seiner ökonomischen Forschung zur Ungleichheit zum Schluss, dass in einer kapitalistischen Marktwirtschaft sowohl Konvergenz- als auch Divergenzkräfte wirken. Es sind dabei die Divergenzkräfte, die eine demokratische Gesellschaft und jene soziale Gerechtigkeit bedrohen, die zu ihren Legitimationsgrundlagen zählt (vgl. ebd.). Die mächtigste destabilisierende Kraft besteht für ihn in der Tatsache, dass die private Kapitalrendite dauerhaft höher sein kann als die Wachstumsrate des Einkommens und der Produktion. Diese Ungleichung führt dazu, dass Vermögen, die aus der Vergangenheit stammen, mehr Kapital einbringen, als Produktion und Löhne wachsen. Einfach ausgedrückt, verdient man in diesem System mehr Geld mit Geld als mit Arbeit: Die treibende Kraft der Ungleichheit.

Was würden die Autoren Rawls, Nozick und Sen dazu sagen? Aus der Argumentation Nozicks lässt sich ableiten, dass dies hingenommen werden muss, da alles andere eine Enteignung darstellen würde. Rawls würde für die am wenigsten Begünstigten argumentieren, also die Menschen, die über kein Kapital verfügen außer ihre Arbeitskraft. Für sie braucht es die Umverteilungsleistung des Sozialstaates, der auf den Gerechtigkeitsgrundsätzen und Vorrangregeln beruht, die im Urzustand beschlossen werden würden. Sen würde für eine erweiterte Betrachtung der Gesamtheit von Verwirklichungschancen plädieren, die das Leben der Menschen (mit-) bestimmen. Dies führt weg von der Frage nach der Vermögensverteilung zur Frage, wie Menschen leben. Oder wie Menschen wohnen. Denn Wohnen ist die „versteckte Grundlage der Wohlfahrt“, wie Kemeny sagt.

Meiner Meinung nach besteht der Kern von Verteilungsgerechtigkeit in einer Kombination von Verfahrensgerechtigkeit und Verwirklichungschancen. Beidem trägt die Gemeinde Wien in ihren wohnungs- und sozialpolitischen Maßnahmen Rechnung. Die Wohnsituation der Menschen in Wien ist grundsätzlich gut, die Wohnungsmarktsituation und damit auch die Wohnsituation der Menschen in Wien ist aber seit vielen Jahren mehr und mehr unter Druck gekommen. Die Tatsache, dass dies alle Menschen in Wien betrifft und die Mehrheit belastet, verlangt jedoch nach einem weit entschiedeneren Intervenieren der Gemeinde Wien.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Hans Traxler, Chancengleichheit, in: Michael Klant (Hrsg.) (1983): Schul-Spott: Karikaturen aus 2500 Jahren Pädagogik, Fackelträger: Hannover, S. 25

Literaturverzeichnis

Bazant, Ursula / Schubert, Klaus (2009): European Welfare Systems: diversity beyond existing categories, in: Schubert, Klaus / Hegelich, Simon / Bazant, Ursula (Hrsg.): The Handbook of European Welfare Systems. New York: Routledge, S. 513-535

Brand, Russel (2015): Revolution – Anleitung für eine neue Weltordnung. Heyne Verlag

Buergenthal, Thomas/ Thürer, Daniel (2010): Menschenrechte. Ideale, Instrumente, Institutionen. Zürich/ St.Gallen: Dike Verlag

Clapham, David (2018): Housing Theory, Housing Research and Housing Policy. In: Housing, Theory and Society, 35:2, S. 163-177

Ebert, Thomas (2015): Soziale Gerechtigkeit: Ideen, Geschichte, Kontroversen. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 2. erw. und überarb. Auflage

Esping-Andersen, Gøsta (1990): The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press

Fahey, Tony / Norris, Michelle (2010): Housing. In: Castles, Francis G. et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of the welfare state, Oxford: Oxford University Press, S. 479-494

Fonds Soziales Wien (2017): Zahlen, Daten, Fakten 2017, <https://www.fsw.at/p/fsw-fakten-1>, aufgerufen am 22.01.2019

Franz, Yvonne / Gruber, Elisabeth (2018): Wohnen „für alle“ in Zeiten der Wohnungsmarktkrise? In: Standort 42, S. 98-104

Halbartschlager, Claudia / Hammer, Elisabeth (2017): Housing First in Wien: Eigenständiges Wohnen und Selbstbestimmung, https://www.neunerhaus.at/fileadmin/user_upload/2017_Halbartschlager_Hammer_Housing_First_TuP.pdf, aufgerufen am 04.01.2019

Hoekstra, Joris (2010): Divergence in European welfare and housing systems. Amsterdam: Delft University Press

- Holtmann, Dieter (2015): Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im internationalen Vergleich. 43 Länder-Fallstudien. Aachen: Shaker Verlag
- Kemeny, Jim (1992): Housing and social theory. London: Routledge
- Kemeny, Jim (2001): Comparative housing and welfare: Theorising the relationship. In: Journal of Housing and the Built Environment, 16 (1), S. 53-70
- Knittler, Käthe (2009): Wohnbauförderung. In: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz: Umverteilung im Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitische Studienreihe, Band 1, Wien: bmask, S. 266-288
- Lehner, Franz (2011): Sozialwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Lessenich, Stephan (2012): Theorien des Sozialstaats zur Einführung. Hamburg: Junius Verlag
- Michelson, William M. (2005): Time use: expanding explanation in the social sciences. Boulder: Paradigm Publishers
- Nozick, Robert (2006): Anarchie. Staat. Utopia. München: Olzog Verlag
- Österle, August / Heitzmann, Karin (2009): Welfare state development in Austria: strong traditions meet new challenges, in: Schubert, Klaus / Hegelich, Simon / Bazant, Ursula (Hrsg.): The Handbook of European Welfare Systems. New York: Routledge, S. 31-49
- Piketty, Thomas (2014): Das Kapital im 21. Jahrhundert. München: Verlag C.H. Beck
- Rawls, John (1996): Eine Theorie der Gerechtigkeit, 9. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Ruonavaara, Hannu (2018): Theory of Housing, from Housing, about Housing. In: Housing, Theory and Society, 35:2, S. 178-192
- Saunders, Peter (1978): Domestic property and social class. In: International Journal of Urban and Regional Research, 2/ 2, S. 233-251
- Schmid, Josef (2014): Wohlfahrtsstaat im Wandel. In: Soziologische Revue, 37, S. 426-436
- Schoibl, Heinz (2013): Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit. Update des Datenüberblicks. Verfügbarkeit von Daten, Qualität und Aussagekraft der vorhandenen Materialien. Salzburg: helix Forschung und Beratung, im Auftrag des BMASK
- Schubert, Klaus / Hegelich, Simon / Bazant, Ursula (2009): European Welfare Systems. Current state of research and some theoretical considerations, in: Schubert, Klaus / Hegelich, Simon / Bazant, Ursula (Hrsg.): The Handbook of European Welfare Systems. New York: Routledge, S. 3-29

Sen, Amartya (1992): Inequality reexamined. New York: Oxford University Press

Sen, Amartya (2002): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München: Deutscher Taschenbuch Verlag

Stachura, Mateusz et. al. (Hrsg.) (2009): Der Sinn der Institutionen. Mehr-Ebenen- und Mehr-Seiten-Analyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Statistik Austria (2019): Wohnen 2018. Mikrozensus-Wohnungserhebung und EU-SILC. Wien: Bundesanstalt Statistik Österreich

Vossenkuhl, Wilhelm (1997): Institutionen, In: Höffe, Otfried (Hrsg.): Lexikon der Ethik. 5. Auflage. München: Beck Verlag, S. 142 f.

Internetquellen

<https://housing-for-all.eu/de/>, aufgerufen am 11.03.2019

<https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-03/wohnen-wien-preise-gentrifizierung-probleme>, aufgerufen am 11.03.2019

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9443906/3-12122018-BP-DE.pdf/ccc4da18-2b11-4eb3-8b96-652fa43a5702>, aufgerufen am 30.01.2020

https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/sozialschutz_nach_konzept/finanzierung_der_sozialausgaben/index.html, aufgerufen am 24.01.2019

<https://www.wien.gv.at/statistik/leistungsbericht/ma50/index.html>, aufgerufen am 16.01.2020

<https://www.wienerwohnen.at/gemeindebauneu.html>, aufgerufen am 03.02.2020

www.fsw.at, aufgerufen am 06.02.2020

<https://2018.fsw.at/p/zahlen-daten?c=start>, aufgerufen am 07.02.2020

<https://2018.fsw.at/p/wiener-wohnungslosenhilfe>, aufgerufen am 07.02.2020

<https://www.facebook.com/search/top/?q=caritas&ref=eyJzaWQiOiIwLjI4MjIyMjUyODk0MzkiLCJxycyI6IkpUVkNKVEI5WTJGeWFYUmhjeVV5TWIVMVJBliwiZ3YiOiJiZWUwOWY5M2ZhNzMyY2ZhNTlhMWNiNm>, aufgerufen am 03.05.2019

<https://www.wien.gv.at/amtshelfer/bauen-wohnen/wohnbautechnik/berechnung/wohnungskategorie-ermittlung.html>, aufgerufen am 07.02.2020

http://www.bawo.at/fileadmin/user_upload/public/Dokumente/Publikationen/Grundlagen/Ethos_NEU_d.pdf, aufgerufen am 08.12.2018

<https://www.obdach.wien/p/hintergruende-obdach-u-wohnungslosigkeit>, aufgerufen am 05.02.2020

http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=102583, aufgerufen am 05.01.2020