



**„WENN WOHNEN EIN
MENSCHENRECHT WÄRE, DANN
WÜRD E ICH SO NICHT
WOHNEN“:**

HÜRDEN BEIM ZUGANG ZUR
WOHNUNGSLOSENHILFE IN ÖSTERREICH

Amnesty International ist eine weltweite Bewegung von 10 Millionen Menschen, die sich für Veränderungen einsetzt, damit wir alle unsere Menschenrechte genießen können. Unsere Vision ist eine Welt, in der die Regierenden ihre menschenrechtlichen Versprechen einhalten, das Völkerrecht respektieren und zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie dies nicht tun. Wir sind unabhängig von jeder Regierung, politischen Ideologie, wirtschaftlichen Interessen oder Religion und finanzieren uns hauptsächlich aus Mitgliedsbeiträgen und privaten Spenden. Wir glauben, dass solidarisches Handeln unsere Gesellschaften zum Besseren verändern kann. Amnesty International ist unparteiisch. Wir nehmen keine Stellung zu Fragen der Souveränität, zu territorialen Streitigkeiten oder zu internationalen politischen oder rechtlichen Vereinbarungen, die zur Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts getroffen werden könnten.

© Amnesty International 2022

Alle Rechte vorbehalten. Diese Publikation ist urheberrechtlich geschützt und darf gebührenfrei, jedoch nicht zum Wiederverkauf, in jeder Form für Aktionen, Kampagnenarbeit und Unterrichtszwecke vervielfältigt werden. Zur Erfassung der Reichweite dieser Publikation bitten die Urheber_innen um Kenntnissgabe bei wie oben aufgeführter Verwendung. Für andere als die genannten Zwecke, zur Weiterverwendung in anderen Publikationen, für eine Überarbeitung oder Übersetzung ist die Vervielfältigung nur nach vorherigem schriftlichem Einverständnis möglich, das bei den Herausgeber_innen einzuholen ist. Diese behalten sich vor, eine Gebühr zu erheben. Wenden Sie sich hierzu oder für andere Anfragen bitte an copyright@amnesty.org.



Cover photo: © DPA/Marcus Brandt/picturedesk.com

1. HINTERGRUND

Jeder Mensch hat das Recht auf angemessenes Wohnen.¹ Eine geeignete Unterkunft stellt den Mittelpunkt des sozialen, emotionalen und – während der COVID-19-Pandemie für viele Menschen auch – wirtschaftlichen Lebens dar. Ein sicheres Zuhause ist eine Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung einer Reihe weiterer Menschenrechte, unter anderem für das Recht auf Gesundheit, soziale Sicherheit, Arbeit, Privatleben und Bildung sowie das Recht auf soziale Teilhabe.²

Auf den ersten Blick ist Wohnungs- und Obdachlosigkeit eine Verletzung des Menschenrechts auf angemessenes Wohnen. Dieses Recht ist laut Artikel 11 Absatz 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) der Vereinten Nationen Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard. Österreich hat den IPwskR 1978 ratifiziert und ist demnach Vertragsstaat des Paktes. Dieses Recht ist auch in weiteren internationalen und regionalen Menschenrechtsverträgen verankert, darunter im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes, dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und in der Europäischen Sozialcharta.

Wohnungs- und Obdachlosigkeit zählen zu den schwerwiegendsten Verletzungen des Rechts auf angemessenes Wohnen. Von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffene Menschen sind oft auch mit der Verletzung weiterer Menschenrechte wie des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Gesundheit und Achtung des Privat- und Familienlebens konfrontiert. Zudem haben sie ein potenziell erhöhtes Risiko, grausamer und unmenschlicher Behandlung ausgesetzt zu sein.³ Auch gegen ihr Recht auf Nichtdiskriminierung wird häufig verstoßen.

1.1. Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich

Nach Angaben der Bundesanstalt Statistik Österreich waren 2019 in Österreich 22.038 Personen als obdach- oder wohnungslos registriert, 31 Prozent davon waren Frauen.⁴ Allerdings sind diese Angaben unvollständig: So weist Statistik Austria darauf hin, dass der angewandte Indikator nur einen Teil der tatsächlichen Zahlen zur Wohnungs- und Obdachlosigkeit im Land darstellt, vor allem weil Formen der Wohnungslosigkeit, von denen speziell Frauen betroffen sind, mit den verwendeten statistischen Methoden nicht erfasst werden können.⁵

Im Jahr 2013 forderte der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) Österreich auf, die Daten zur Wohnungs- und Obdachlosigkeit im Land nach weiteren Kriterien aufzuschlüsseln und zu verbessern. Dennoch sind genaue Daten nach wie vor schwer erhältlich. Daher ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Denn nicht alle Menschen, die von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffen sind, melden ihren Aufenthalt in einer Einrichtung der Wohnungslosenhilfe oder bei der Gemeinde an. Auch diejenigen, die keine Angebote der Wohnungslosenhilfe nutzen, sondern bei Freund*innen, Angehörigen oder anderswo unterkommen,

¹ UN-Fachausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), Allgemeine Bemerkungen Nummer 4 (Art.11(1) IPwskR), UN Doc. E/1992/23 para 1, 6.

² UN-Sonderberichterstatlerin, UN Doc. UN Doc. A/HRC/37/53 p. 9

³ siehe *Jasin v. Dänemark*, UN Human Rights Committee, [CCPR/C/114/D/2360/2014](#); *A.H.G v. Kanada*, UN Doc. UN Human Rights Committee, [CCPR/C/113/D/2091/2011](#); in *NH und Andere v Frankreich*,

hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) festgestellt, dass das Schlafen im Freien, ohne Zugang zu sanitären Einrichtungen, ohne Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts und in ständiger Angst, überfallen oder ausgeraubt zu werden, eine erniedrigende Behandlung und eine Verletzung der Würde der Kläger darstellt. In Verbindung mit dem Fehlen einer angemessenen Maßnahme seitens der französischen Behörden hätten diese Lebensbedingungen die Schwelle der Schwere im Sinne von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) überschritten; *N.H. und andere gegen Frankreich* (28820/13, 75547/13 und 13114/15), Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

⁴ Statistik Austria verwendet einen Indikator, der diejenigen, die offiziell als wohnungslos registriert sind, mit der Statistik von Einrichtungen, die eine vorübergehende Unterkunft bereitstellen, kombiniert.

⁵ Statistik Austria, *Kennzahlen zu Lebensbedingungen 2019 - Indikatoren für soziale Inklusion in Österreich*, 2020, https://pic.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=125253; T. Glaser, R. Heuberger, *Standard-Dokumentation Metainformationen (Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zu EU-SILC 2018*, Statistik Austria, 2019.

lassen sich statistisch nicht erfassen: Insbesondere Wohnungs- und Obdachlosigkeit von Frauen kann dadurch verschleiert werden. Und zwar aufgrund der in Österreich vorherrschenden strukturellen Ungleichheiten, wie z. B. des anhaltend hohen geschlechtsspezifischen Lohngefälles und der Tatsache, dass Frauen häufiger in atypischen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten und dadurch wirtschaftlich abhängiger von Partner*innen oder Freund*innen werden, wodurch Frauen gleichzeitig einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, Missbrauch oder geschlechtsspezifische Gewalt zu erleben, indirekt gezwungen sind, oft in missbräuchliche Beziehungen zu bleiben oder diese einzugehen.⁶ Folglich tauchen diese Frauen auch nicht in den offiziellen Statistiken auf, was ihnen den Zugang zu angemessenen Unterstützungsangeboten zusätzlich erschwert.

WIE MENSCHEN IN ÖSTERREICH WOHNUNGS- UND OBDACHLOSIGKEIT ERLEBEN

In Österreich sind die öffentliche Wahrnehmung und die soziale Konstruktion „der Wohnungs- und Obdachlosen“ unter anderem von der Vorstellung geprägt, Wohnen sei in erster Linie eine Ware und nicht ein Recht, auf das Menschen Anspruch haben. Ausgehend von diesen Paradigmen des Individualismus und der Eigenverantwortung werden Wohnungs- und Obdachlosigkeit in der Gesellschaft nach wie vor stigmatisiert. Weil damit Menschen zu Bittsteller*innen degradiert werden, ist es für viele Betroffene noch schwieriger, ihre Ansprüche und Rechte durchzusetzen. Damit haben die Menschen weniger Möglichkeiten für Rechtsbehelfe und können ihre Menschenrechte nicht in Anspruch nehmen. Doch auch die Bereitstellung und Erbringung von Leistungen und Angeboten in Verbindung mit Wohnungs- oder Obdachlosigkeit und Wohnraum werden beeinträchtigt, wenn Menschen ihr Recht angemessenes Wohnen nicht zugestanden werden, sondern als Bittsteller*innen betrachtet werden.

Für viele Menschen, die mit Wohnungs- und Obdachlosigkeit Erfahrungen gemacht haben, war dies nicht die Folge eines bestimmten Einzel-Ereignisses in ihrem Leben. Häufig kamen mehrere strukturelle und individuelle Faktoren zusammen, wie die Geschichte von Johannes zeigt:

„[2012] habe ich meine Wohnung verloren, meine Ehe ist in die Brüche gegangen und ich habe meinen Job verloren. Wie es so weit kommen konnte? ... Ich hatte wegen meiner Kettenverträge eine vertragliche Auseinandersetzung [Anmerkung: Prozess] mit meinem Arbeitgeber. Das Gericht hat mir auch Recht gegeben und festgestellt, dass ich einen unbefristeten Vertrag bekommen muss, und daraufhin wurde ich gekündigt. Man kämpft für die eigenen Rechte und wird dann bestraft. ... Ich habe nach neun Jahren Arbeitstätigkeit kein AMS-Geld [Anmerkung: Arbeitslosengeld] bekommen, und wegen dem Prozess war mein Anstellungsverhältnis in der Schwebe. Kein AMS, keine Anstellung. Sonstige Sozialleistungen waren für mich kein Thema. Ich wollte dem Staat nicht an der Zitze hängen, auch weil ich Ersparnisse hatte. Ich war Orchestermusiker und habe auch unterrichtet. ...

Der Konkurrenzdruck als Orchestermusiker ist brutal und enorm. Man wird ausgenutzt. Zu diesem Zeitpunkt war ich 35 Jahre alt. Das ist ein problematisches Alter für einen Orchestermusiker, weil man schon am Abstellgleis gelandet ist. Man bekommt keine Einladungen zum Probespielen mehr. Die jungen Musiker werden bevorzugt. ... Ich wurde von meinem Arbeitgeber schikaniert, [er] hat mich einfach nicht mehr zum Dienst antreten lassen. Meine Frau war auch Orchestermusikerin. ...

[Meine] Ehe ist in die Brüche gegangen, weil es sie [Anmerkung: Ehefrau] auch belastet hat, vielleicht sogar mehr als mich, weil sie immer in den Dienst gehen musste. Dieser Druck auf unserer Beziehung... Das hat unsere Beziehung nicht ausgehalten. Ich habe also versucht mich [alleine] durchzuschlagen und bin nach Wien gegangen. Ich konnte bei einem Freund

⁶ neunerhaus, *Wohnungslosigkeit ist oft unsichtbar*, <https://www.neunerhaus.at/unsichtbar/>

Unterschlupf finden. Es ist eine Illusion wieder eine eigene Wohnung zu finden. Wo soll denn das Geld herkommen, wenn man keines hat?“⁷

Fehlende soziale Sicherheitsnetze erhöhen zudem das Risiko für Menschen, wohnungs- oder obdachlos zu werden, wie **Regina** Amnesty International erklärte:

„Ich musste schauen, wo ich wohnen kann. Ich war einmal da und einmal dort. Es stellte sich dann schnell heraus, dass alle meine alten Kontakte plötzlich weg waren. Sie hatten Ausreden, warum ich nicht bei ihnen wohnen konnte. Auf einmal sind die Leute [Anmerkung: Kontakte und Freund*innen] weg.“⁸

Reginas Worte zeigen, dass Menschen, die von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffen sind, in Österreich immer noch gesellschaftlich stigmatisiert und diskriminiert werden. Das bestätigte auch Johannes, der gegenüber Amnesty International zudem erklärte:

„Wenn man ausgeschlossen ist, das ist grausam. Es ist eine grausame Schattengesellschaft. Man repräsentiert alles, was die Gesellschaft ausklammern möchte, jedes Stigma, jedes Vorurteil. Das zu ertragen ist so schwierig und schwerwiegender als alles andere. Aus Scham und Stolz traut man sich nicht, die Hilfe anzunehmen. Man möchte sich nicht in Abhängigkeit begeben.“⁹

1.2. Die Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich

Wie ein Brennglas hat die COVID-19 Pandemie bereits existierende und strukturelle Ungleichheiten im Wohnungswesen auf der ganzen Welt sichtbar gemacht,¹⁰ so auch in Österreich. Auch hier hatte die Pandemie mit den damit verbundenen Lockdowns für viele Menschen den Verlust des Arbeitsplatzes, Kurzarbeit, Einkommensverluste oder -einbußen, reduzierte Arbeitszeiten und unbezahlte Krankheitszeit zur Folge. Menschen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen waren ungleich stärker betroffen. Die infolge der direkten und indirekten Auswirkungen der Pandemie wachsende wirtschaftliche Unsicherheit und Prekarisierung führen dazu, dass Tausende von Menschen in Österreich zunehmend Schwierigkeiten haben, ihre Mieten, Hypotheken oder Energierechnungen zu bezahlen.¹¹ Diese ständige Angst vor einer existenziellen Krise steigert den Unruhe- und Stresspegel der Betroffenen, was sich letztlich negativ auf ihr Recht auf körperliche und psychische Gesundheit und Wohlbefinden auswirken kann.¹²

Die zusätzliche Unterstützung, die wohnungs- und obdachlosen Menschen während der COVID-19 Pandemie gewährt wurde, zeigt, dass das Problem der Wohnungs- und Obdachlosigkeit durchaus angegangen werden kann, wenn der politische Wille da ist. So wurden unter anderem zusätzliche Mittel zur Verhinderung von Delogierungen bereitgestellt, Menschen durften nicht aufgrund von

⁷ Interview mit Johannes, (Name aus Sicherheitsgründen geändert) 18. November 2021, persönlich

⁸ Interview mit Regina, 20. Oktober 2021, persönlich

⁹ Interview mit Johannes, (Name aus Sicherheitsgründen geändert) 18. November 2021, persönlich

¹⁰ Report to General Assembly, UN-Sonderberichterstatter*in für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, *COVID-19 and the right to adequate housing: impacts and the way forward*, UN Doc. A/75/148, para 10, <https://www.undocs.org/A/75/148>. See also Amnesty International, *COVID-19 and the right to housing – a submission to the UN UN-Sonderberichterstatter*in für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen* (Index: IOR 40/2626/2020) <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/2626/2020/en/>

¹¹ Die Arbeiterkammer geht von Schätzungen aus, wonach 26.000 Personen im Jahr 2021 von Delogierungen bedroht sein können <https://www.arbeiterkammer.at/hilfsfonds>. Siehe auch Evelyn Dawid, *Armutsbetroffene und die Corona-Krise 2.0, Eine zweite Erhebung zur sozialen Lage aus der Sicht von Betroffenen*, Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, 2021. p 4, <https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:1f7b593a-ea85-4792-866e-e67ac4053800/Bericht%20Corona-Krise%20&%20Armut%202.pdf>

¹² World Health Organization (WHO) Europe, *Impact of economic crises on mental health*, 2011, https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/134999/e94837.pdf; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Tackling the mental health impact of the COVID-19 crisis: An integrated, whole-of-society response*, 2021, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tackling-the-mental-health-impact-of-the-covid-19-crisis-an-integrated-whole-of-society-response-0caca0b/>

Mietrückständen delogiert werden und Notunterkünfte wurden rund um die Uhr offen gehalten. Die UN-Sonderberichterstatterin für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen stellte in ihrem Bericht über COVID-19 und das Recht auf Wohnen Folgendes fest: „Die von Staaten und Lokalverwaltungen ergriffenen vorübergehenden Abhilfemaßnahmen beweisen, dass nationale Gesetze geändert oder so ausgelegt werden können, dass das Recht auf Wohnen besser geschützt ist. Dass es erst einer Pandemie bedurfte, um Staaten zu ernsthafteren Maßnahmen zum Schutz des Rechts auf Wohnen zu bewegen, zeigt, dass es vor allem an politischem Willen gefehlt hat. Deshalb ist jetzt der politische Wille gefragt, vorübergehende Maßnahmen in dauerhaftere Lösungen umzuwandeln, die den Schutz und die Verwirklichung des Rechts auf angemessenes Wohnen für alle sicherstellen“¹³

Da in Österreich jedoch menschenrechtskonforme Wohnstrategien fehlen, gehen Expert*innen hier davon aus, dass die Auswirkungen der Pandemie die Wohnkrise noch verschärfen werden. All jene, die schon jetzt mit Diskriminierung und Marginalisierung konfrontiert sind, werden hierbei die Hauptlast tragen – und sind einem erhöhten Risiko ausgesetzt, wohnungs- oder obdachlos zu werden.¹⁴ Deshalb muss der Staat jetzt Maßnahmen ergreifen, um die Situation der Menschen, die von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffen oder bedroht sind, zu verbessern und sicherzustellen, dass das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen für alle Menschen in Österreich respektiert, geschützt und erfüllt wird. Amnesty International möchte mit diesem Bericht auf die derzeitigen Probleme im österreichischen System der Wohnungslosenhilfe hinweisen, die sich durch die mittel- und langfristigen Auswirkungen der COVID-19 Pandemie voraussichtlich noch weiter verschärfen werden. Auf Basis der darin enthaltenen Informationen und Empfehlungen sollen zudem einige der nächsten Schritte aufgezeigt werden, die zur Behebung dieser Probleme wichtig sind.

2. Die fehlende Rechtsgrundlage für die Bereitstellung der Wohnungslosenhilfe in Österreich

„Wenn Wohnen ein Menschenrecht wäre, dann würde ich nicht so wohnen.“

Carmen, die Erfahrungen in Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Wien hat

Das Recht auf angemessenes Wohnen ist in Österreich weder verfassungsrechtlich verankert noch existiert eine bundesweite Rechtsgrundlage für die Bereitstellung von Wohnungslosenhilfe. Mit einem sogenannten Erfüllungsvorbehalt verhindert Österreich, dass der IPwskR auf nationaler Ebene mit sofortiger Wirkung vollständig umgesetzt wird. Das hat zur Folge, dass sich Einzelpersonen vor österreichischen Gerichten nicht unmittelbar auf den IPwskR berufen können und etwaige Verletzungen der darin enthaltenen Rechte einklagen können, wie beispielsweise in Bezug auf das Recht auf angemessenes Wohnen. Hinzu kommt, dass Österreich das Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, mit dem Menschen Zugang zu den Einzelbeschwerdeverfahren nach dem Pakt erhalten, nicht ratifiziert hat.

Der CESCR hat jedoch bereits klargestellt, dass „es zu den sofortigen Verpflichtungen von Staaten gehört, in Bezug auf das Recht auf angemessenes Wohnen wirksame Rechtsmittel sicherzustellen, denn es kann kein Recht ohne einen Rechtsbehelf zu seinem Schutz geben.“¹⁵ Zudem ist Österreich als Vertragsstaat des IPwskR mit sofortiger Wirkung dazu verpflichtet, Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu beenden und Betroffenen eine Unterkunft bereitzustellen. Auch wenn es zutrifft, dass für die Gewährleistung und Sicherstellung des Zugangs zu angemessenem Wohnraum alle Regierungsebenen – einschließlich der regionalen und kommunalen Ebene – verantwortlich sind, ist es die

¹³ UN UN-Sonderberichterstatterin für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, *COVID-19 and the right to adequate housing: impacts and the way forward*, UN Doc. A/75/148, para 14

¹⁴ Arbeiterkammer *Gestundete Mieten – Hilfsfonds nötig!*, https://wien.arbeiterkammer.at/service/presse/Gestundete_Mieten_Hilfsfonds_noetig.html; Österreichische Mietervereinigung, Arbeiterkammer *Mieterinnen und Mieter entlasten!* February 2021, https://www.arbeiterkammer.at/service/presse/Pg-Unterlage_10.02.2021.pdf

¹⁵ UN-Sonderberichterstatterin für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen-, UN Doc. A/HRC/31/54, para 50

menschenrechtliche Verpflichtung des Staates, in dieser Hinsicht wichtiger Akteur und Regulator zu sein.¹⁶

Nach Artikel 15(a) des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes sind in Österreich die Bundesländer dafür zuständig, Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu verhindern und zu beenden und die Wohnungslosenhilfe in ihren jeweiligen Regionen sicherzustellen.¹⁷ Das hat zur Folge, dass es nicht eine bundesweite, sondern neun verschiedene regionale Wohnungslosenhilfen gibt und ihre Leistungen in die Zuständigkeit der einzelnen Bundesländer fallen. Die Rechtsgrundlage für diese Leistungen ist daher nicht in der österreichischen Bundesverfassung oder im Bundesrecht verankert, sondern in den jeweiligen regionalen Sozialhilfegesetzen.¹⁸ In diesen Gesetzen ist geregelt, welche Sozialeinrichtungen Wohnraum und Unterkünfte zur Verfügung stellen und welche allgemeinen Anspruchs- und Zugangsbestimmungen gelten.¹⁹ Da sich die Wohnungslosenhilfen aufgrund der regionalen Unterschiede nicht einheitlich entwickelt haben und somit von Bundesland zu Bundesland unterscheiden, ist ein fragmentiertes System entstanden.

Diese Fragmentierung wird durch das Fehlen einer nationalen Wohnstrategie noch verschärft. Der CESCR hat Österreich dafür kritisiert, dass es keine nationale Wohnstrategie gibt.²⁰ Eine solche Strategie ist nicht nur für die Bereitstellung von Wohnraum entscheidend, sondern auch für die Behebung von Lücken und Ungleichheiten im bestehenden System der Wohnungslosenhilfe.²¹ Zudem bietet sie „die Möglichkeit, Maßnahmen und Programme zu überprüfen und zu ändern, um ihre Wirksamkeit zu gewährleisten und die Stigmatisierung, Marginalisierung und Diskriminierung, die hinter Misserfolgen von Systemen des Wohnungswesens stehen, in Frage zu stellen.“²²

Ohne eine nationale Wohnstrategie ist zudem eine wirksame Beteiligung von Menschen mit Erfahrung in Wohnungs- und Obdachlosigkeit auf Bundesebene begrenzt. Diese eingeschränkte Beteiligung wird häufig als ineffektiv betrachtet, insbesondere von denjenigen, die selbst Erfahrungen mit Wohnungs- und Obdachlosigkeit gemacht haben. So erklärte **Hedy**, eine Aktivistin mit solchen Erfahrungen, gegenüber Amnesty International: „Es ist sehr perfide, wenn man [Anmerkung: Politiker*innen] nichts [weiter] weiß, dann gründet man einen Arbeitskreis, ladet Menschen ein und sie können sich ausquatschen. Die Politiker*innen gehen raus und sagen ‚wir machen etwas‘, aber es passiert nichts.“²³

Angesichts des Fehlens einer menschenrechtsbasierten nationalen Wohnstrategie in Österreich lässt sich zusammenfassend sagen, dass das Land der Empfehlung des CESCR zur Verabschiedung einer solchen Strategie nicht nachkommt und es auch versäumt, das fragmentierte System in Einklang zu bringen und zu verbessern. Damit werden aktuelle Lücken und Probleme in Bezug auf Wohnfragen und das System der Wohnungslosenhilfe im Land nicht behoben. Zudem zeigt sich, dass Österreich bei der Ausarbeitung geeigneter Strategien und Programme keine wirksame Beteiligung von Menschen mit Wohnungs- und Obdachlosenerfahrung ermöglicht. Das hat zur Folge, dass die Stigmatisierung und Marginalisierung von wohnungs- und obdachlosen Menschen fortbestehen.

¹⁶ UN-Sonderberichterstatter*in für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/37/53, para 13. The guidelines further specify that a national strategy should include a coordination for all areas of relevant policies for a coherent implementation of the right to housing. In addition, legislation must clearly establish the division of responsibilities and obligations between local, regional and national governments with regard to the right to housing.

¹⁷ Bundes-Verfassungsgesetz, Artikel 15a., <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1930/1/A15a/NOR40045742>

¹⁸ BAWO, *Grundsatzprogramm der Wohnungslosenhilfe in Österreich*, Innsbruck, April 1998

¹⁹ BAWO, *Grundsatzprogramm der Wohnungslosenhilfe in Österreich*, Innsbruck, April 1998

²⁰ CESCR, Concluding Observations on Austria, 13 December 2013, UN Doc. E/C.12/AUT/CO/4, para 20

²¹ UN-Sonderberichterstatterin für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/37/53, para 7

²² UN-Sonderberichterstatterin für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/37/53, para 7.

²³ Interview mit Hedy, 12. Oktober 2021, persönlich

3. Strukturelle Ursachen für Wohnungs- und Obdachlosigkeit und eine fehlende Prävention

„Die Gesellschaft darf nicht vergessen, dass es um Menschen geht ... Jeder Mensch sollte ein Dach über dem Kopf und Essen haben und Menschen sollten sich auch mal etwas Schönes leisten können, wie Kaffeetrinken aus einer Kaffeetasse – diese kleinen Dinge schützen die Würde des Menschen.“

Ingrid, 65 Jahre alt, lebt in ihrer eigenen Wohnung, die sie über Housing First sicherstellen konnte

3.1. Der Mangel an leistbarem Wohnraum

Trotz eines umfangreichen Systems an sozialem Wohnbau, insbesondere in Wien, steigen in allen Segmenten in Österreich die Wohnkosten, so auch in Gemeindebauten, wie Expert*innen festgestellt haben.²⁴ Daraus folgt, dass sich immer weniger Menschen eine angemessene Wohnung leisten können.²⁵ Dazu kommt ein allgemeiner Mangel an leistbaren Wohnungen, wie Expert*innen im Gespräch mit Amnesty International anmerkten. Durch die langfristigen Folgen der COVID-19 Pandemie wird das Problem weiter verschärft.²⁶

Zudem zählt Österreich in der Europäischen Union zu den Ländern mit dem höchsten geschlechtsspezifischen Lohngefälle (Gender Pay Gap). Im Jahr 2019 lag dieses bei 19,9 Prozent.²⁷ Frauen gehen häufiger einer atypischen Beschäftigung wie beispielsweise einer Teilzeitarbeit nach und leisten überwiegend unbezahlte Sorgearbeit.²⁸ Dieses strukturelle Geschlechtergefälle auf dem österreichischen Arbeitsmarkt führt dazu, dass Frauen weniger verdienen als Männer und finanziell weniger unabhängig sind. Statistik Austria zufolge sind Frauen, insbesondere Alleinerzieherinnen, besonders armutsgefährdet. Auch für Frauen im Alter besteht ein erhöhtes Armutsrisiko, da sie aufgrund des strukturellen Geschlechtergefälles auf dem Arbeitsmarkt und der Tatsache, dass Sorgearbeit nach wie vor überwiegend von Frauen geleistet wird, im Vergleich zu Männern nicht die gleiche Anzahl an maßgeblichen Jahren für die Unterstützung bei der Pension sammeln können.²⁹

Darüber hinaus führt die Tatsache, dass befristete Mietverträge in Österreich zur Norm geworden sind, zu einer größeren Unsicherheit, da sich die Mieter*innen nicht darauf verlassen können, dass ihr Mietvertrag verlängert wird; bei einer Vertragsverlängerung haben die Vermieter*innen die Verhandlungsmacht über mögliche Mieterhöhungen und können den marktüblichen Preis verlangen. Ohne eine Verlängerung beginnt die Suche nach einer (bezahlbaren) Wohnung von vorne. Darüber hinaus sieht § 16 Abs. 7 des Mietrechtsgesetzes keine Konsequenzen für die Nichteinhaltung der Vorschrift im Gesetz vor.

²⁴ Agenda Austria, 2020, <https://www.agenda-austria.at/grafiken/mieten-steigen-in-allen-segmenten-2/>

²⁵ Grundsätzlich gibt es in Österreich keine Mietobergrenzen. Auf dem privaten Markt kann die Höhe des Mietzins frei festgelegt werden. Ausnahmen können jedoch für Wohnungen gelten, für die das Mietrechtsgesetz und das Richtwertgesetz in vollem Umfang gelten: So werden beispielsweise für Altbauwohnungen, die zwischen 1945 und 1953 errichtet wurden, Richtwerte für die höchstmögliche Miethöhe festgelegt. Für Wohnungen der gemeinnützigen Wohnbaugesellschaft gelten ebenfalls niedrigere Mieten als in den Landesgesetzen der jeweiligen Bundesländer festgelegt.

²⁶ mit; Interview mit einer Vertretung der Mietervereinigung, 25. November 2021, online

²⁷ Statistik Austria, Tabellenband EU SILC 2020, https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=125871

²⁸ Europäisches Gewerkschaftsinstitut (ETUI), Non-standard workers and the self-employed in the EU: social protection in the Covid-19 pandemic, 2020, www.etui.org/sites/default/files/2021-03/Non-standard%20workers%20and%20the%20selfemployed%20in%20the%20EU%20social%20protection%20during%20the%20Covid-19%20pandemic-2021_0.pdf; Österreichisches Institut für Familienforschung, *Frauen in der Arbeitswelt Erwerbsarbeitszeitmodelle und deren Potenzial für Frauenförderung und Geschlechtergleichstellung*, Juni 2020, https://www.oif.ac.at/fileadmin/user_upload/p_oif/Forschungsberichte/fb_32_frauen_in_der_arbeitswelt.pdf

²⁹ Nach den Ergebnissen des EU SILC 2020 sind Frauen, insbesondere alleinerziehende Frauen und ältere Frauen, besonders armutsgefährdet. Siehe auch (Armutskonferenz, Aktuelle Armutszahlen, <https://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/aktuelle-armuts-und-verteilungszahlen.html>)

3.2. Armut verschärft die Situation

Im Jahr 2020 waren 13,9 Prozent der Bevölkerung in Österreich – bzw. 1.222.000 Personen – armutsgefährdet oder von Armut betroffen,³⁰ was bedeutet, dass ihr Einkommen unter 60 Prozent des Medianeinkommens in Österreich lag.³¹ Dabei war die Armutsgefährdung für Frauen, darunter Frauen im Alter und Alleinerzieherinnen, Kinder, Langzeitarbeitslose und Migrant*innen besonders hoch.³²

Für Menschen in Österreich, die in Armut leben oder armutsgefährdet sind, liegt der Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen bei durchschnittlich 37 Prozent,³³ während sie im österreichischen Durchschnitt 18,2 Prozent des Einkommens ausmachen.³⁴ Da das Einkommen armutsgefährdeter Menschen in der Regel bereits unter 60 Prozent des Medianeinkommens liegt, ergibt sich daraus für sie eine enorme finanzielle Belastung, die als Wohnkostenüberlastung bezeichnet wird.³⁵ Welche Auswirkungen sie hat, unterscheidet sich zwischen Stadt und Land.³⁶

Nach Artikel 11 in Verbindung mit Artikel 2 (2) IPwskR hat Österreich die Verpflichtung, das Recht auf angemessenes Wohnen ohne jede Diskriminierung, auch hinsichtlich der sozialen Herkunft, des Vermögens oder eines sonstigen Status, zu gewährleisten, was auch die wirtschaftliche und soziale Situation einschließt.³⁷ Das betrifft auch das Kriterium der Leistbarkeit. Da Menschen, die von Armut betroffen sind, mit einer Wohnkostenüberlastung konfrontiert sind und 37 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für das Wohnen ausgeben müssen, steigt das Risiko, dass dadurch auch der Genuss ihrer anderen Menschenrechte beeinträchtigt wird. Nach Artikel 11 IPwskR muss Österreich diskriminierungsfrei leistbaren Wohnraum sicherstellen. Das ist nicht gewährleistet, wenn die Wohnkosten ein derartiges Ausmaß überschreiten, dass die Erfüllung und Befriedigung anderer Grundbedürfnisse gefährdet ist. Deshalb muss Österreich sicherstellen, dass die öffentlichen Ausgaben angemessen sind und Maßnahmen und Programme fördern, die Menschen, die in Armut leben, den Zugang zu leistbaren Wohnungen ermöglichen.³⁸

3.3. Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz erschwert den Zugang zu leistbarem Wohnen

Mit dem im Juni 2019 von der österreichischen Bundesregierung verabschiedeten Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (BGBl. I Nr. 108/2019) sollte das System der bedarfsorientierten Mindestsicherung angeglichen werden, indem ein allgemeiner Rechtsrahmen vorgegeben wurde und die Bundesländer verpflichtet wurden, ihre eigenen regionalen Gesetze umzusetzen.

Die Bestimmungen des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes, insbesondere der restriktive persönliche Geltungsbereich und der Höchstbetrag der Sozialhilfe sowie die gesetzlich festgelegten Prozentsätze für wohnungsbezogene Kosten, erschweren den Zugang zu leistbarem, angemessenem Wohnraum für Menschen, die in Armut leben.

³⁰ Armutskonferenz, *Aktuelle Armutszahlen*, <https://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/aktuelle-armuts-und-verteilungszahlen.html>

³¹ Nach Angaben der Armutskonferenz, in 2020, 60 % des Medianeinkommens für einen Singlehaushalt lag bei EUR 1.328, <https://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/aktuelle-armuts-und-verteilungszahlen.html>

³² Armutskonferenz, *Aktuelle Armutszahlen*, <https://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/aktuelle-armuts-und-verteilungszahlen.html>

³³ Interview mit Alexander Machatschke, 27. Oktober 2021, persönlich

³⁴ Eurostat, 2019, <https://www.agenda-austria.at/wp-content/uploads/2021/04/20210426-aa-gdw-lfu3v-wohnenkosten-in-oesterreich.pdf>

³⁵ Der CESCR definiert eine Kostenüberlastung dann, wenn eine Person mehr als 40 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für Wohnen ausgibt.

³⁶ European Construction Sector Observatory, *Housing affordability and sustainability in the EU*, analytical report, 2019, p. 7,

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38481/attachments/1/translations/en/renditions/native>; see also Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen, *Hohe Wohnkosten in Österreichs Landeshauptstädten*, 8. Dezember 2020, [https://www.gbv-aktuell.at/news/818-hohe-wohnenkosten-in-oesterreichs-landeshauptstaedten#:~:text=Mit%20durchschnittlich%2010%2C1%20Euro,m2%20\(7%2C4%20vs](https://www.gbv-aktuell.at/news/818-hohe-wohnenkosten-in-oesterreichs-landeshauptstaedten#:~:text=Mit%20durchschnittlich%2010%2C1%20Euro,m2%20(7%2C4%20vs)

³⁷ CESCR, Allgemeine Bemerkungen No. 20, para 15-35

³⁸ Office of the High Commissioner for Human Rights, Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, p 26, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf

Allerdings steht das Gesetz, das seit Juli 2021 von sechs Bundesländern vollständig und von einem Bundesland teilweise umgesetzt wird,³⁹ in der Kritik von Nichtregierungsorganisationen, darunter Amnesty International, weil es nicht geeignet ist, Armut zu verhindern und ein Leben in Würde sicherzustellen.⁴⁰ Bereits im Dezember 2019 hatte der österreichische Verfassungsgerichtshof zwei Bestimmungen des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes für verfassungswidrig erklärt.⁴¹ Aufgrund der fehlenden verfassungsrechtlichen Garantien zum Schutz des Rechts auf soziale Sicherheit konnte das Gericht nicht über seine Konformität mit dem IPwskR entscheiden.

Dem IPwskR gemäß ist Österreich dazu verpflichtet, dafür zu sorgen, dass sich alle Menschen ohne jegliche Diskriminierung Wohnraum leisten können.⁴² Wenn Wohnungen für bestimmte besonders schützenswerte Gruppen immer weniger erschwinglich werden und sich bestimmte Aspekte der Identität (sogenannte Intersektionalität) überschneiden, wodurch Menschen unter Umständen mehrere Diskriminierungsformen (beispielsweise aufgrund ihres Geschlechts, ihres sozialen Status und ihres Migrationsstatus) erleben, stellt dies für Menschen ein strukturelles Hindernis für ihr Recht auf angemessenes Wohnen dar. Die von diesen strukturellen Ungleichheiten Betroffenen sind folglich einem erhöhten Wohnungs- und Obdachlosigkeitsrisiko ausgesetzt, womit ihr Recht auf angemessenes Wohnen nach Artikel 11 (1) IPwskR verletzt wird.

Hinzu kommt, dass das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz nicht dazu geeignet ist, Armut zu verhindern und für alle Menschen in Österreich ein Leben in Würde sicherzustellen, womit es kein legitimes Ziel verfolgt. Zudem verstößt das Gesetz gegen die Verpflichtung Österreichs, gemäß Artikel 9 in Verbindung mit Artikel 2 (2) IPwskR und nach dem Recht der Europäischen Union den Zugang zu sozialer Sicherheit diskriminierungsfrei zu gewährleisten.⁴³

Die Festlegung bestimmter Prozentsätze zur Deckung der Lebenshaltungs- und der Wohnkosten ist eine weitere rückschrittliche Maßnahme, da sie zur Folge hat, dass Menschen zu wenig zum Leben haben und zu wenig, um die – steigenden – Wohnkosten zu bestreiten. Damit kommt Österreich seiner Verpflichtung laut Art. 2 (1) des IPwskR, das Recht auf soziale Sicherheit schrittweise zu verwirklichen, nicht nach.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes, insbesondere der restriktive persönliche Geltungsbereich und die Höchstbeträge der Sozialhilfe sowie die gesetzlich festgelegten Prozentsätze für wohnungsbezogene Kosten, problematisch sind und den Zugang zu erschwinglichem, angemessenem Wohnraum für in Armut lebende Menschen verschärfen. Österreich hat gemäß seinen Verpflichtungen aus dem ICESCR dafür zu sorgen, dass Wohnen für alle Menschen ohne jegliche Diskriminierung leistbar ist. Wenn Wohnungen für bestimmte schutzbedürftige Gruppen

³⁹ Mit Juli 2021 ist das Gesetz in sechs Bundesländern umgesetzt, darunter Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Kärnten und Vorarlberg; Wien hat es teilweise umgesetzt.

⁴⁰ Amnesty International Austria, *Stellungnahme Sozialhilfe-Grundsatzgesetz*, (7. Jänner 2019), https://www.amnesty.at/media/4791/amnesty_stellungnahme-sozialhilfegesetz_jaenner-2019.pdf; Amnesty International, Submission for the UN Universal Periodic Review, 37th Session of the UPR Working Group, *Austria: Human Rights Challenges Persist* (Index: IOR EUR 13/2855/2020), <https://www.amnesty.org/en/documents/eur13/2855/2020/en/>

⁴¹ Ö. Verfassungsgerichtshof, G 164/2019-25, G 171/2019-24, 12. Dezember 2019.

Die Entscheidung betraf die Paragraphen 5(2) und 5(6)-(9), die Kürzungen der Sozialhilfeleistungen in umgekehrter Korrelation mit der Anzahl der im Haushalt lebenden Kinder vorsahen bzw. 35 Prozent der monatlichen Sozialhilfe von der Beschäftigungsfähigkeit einer Person auf dem österreichischen Arbeitsmarkt abhängig machten. Letzteres war an das Vorhandensein ausreichender Sprachkenntnisse gekoppelt. Nach wie vor in Kraft ist jedoch Abschnitt 4 des Grundgesetzes, der vorsieht, dass Personen mit subsidiärem Schutzstatus nur Anspruch auf Kernleistungen der Sozialhilfe haben, die nicht über das Niveau der Sozialhilfe für Asylwerber*innen hinausgehen (sogenannte Grundversorgung).

⁴² CESCR Allgemeine Bemerkungen 3; CESCR Allgemeine Bemerkungen 4, para 13; UN UN-Sonderberichterstatter*in für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, UN Docs. A/76/408, paras 24-25, 31, 35-37

⁴³ Richtlinie 79/7/EWG des Europäischen Rates zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit; Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen; Richtlinie 86/378/EWG des Europäischen Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit; Richtlinie 2000/43/EG des Europäischen Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Dies gilt auch für den Sozialschutz - einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsversorgung - sowie für den Wohnungsbau.

immer weniger erschwinglich sind und sich Schutzbedürftigkeit mit sozialem Status überschneidet, z. B. aufgrund des Geschlechts oder des Migrantenstatus, stellt dies für den Einzelnen ein strukturelles Hindernis für sein Recht auf angemessenen Wohnraum dar. Menschen, die von diesen strukturellen Ungleichheiten betroffen sind, sind folglich einem erhöhten Risiko ausgesetzt, obdachlos zu werden - ein Verstoß gegen ihr Recht auf angemessenen Wohnraum gemäß Artikel 11 Absatz 1 ICESCR.

3.4. Unzureichende Delogierungsprävention

In Österreich sind die Rechtsgrundlage und Verfahren für Delogierungen gesetzlich festgeschrieben.⁴⁴ Die meisten Delogierungen basieren auf Paragraph 1118 des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs und werden auf Mietrückstände zurückgeführt. Es gibt aber auch eine Reihe anderer Begründungen für Räumungsklagen, darunter Kündigungen und Übergabeaufträge wegen angemeldeten Eigenbedarfs, Teilungsverfahren nach Scheidungen und Räumungsvergleiche.⁴⁵ Im Falle einer Delogierung sieht Paragraph 33a des Mietrechtsgesetzes als Begleitmaßnahme vor, dass die Gerichte die zuständigen Gemeinden benachrichtigen, sobald ein entsprechendes Verfahren eingeleitet wurde, damit diese soziale Organisationen informieren können, die bei drohendem Wohnungsverlust oder (bevorstehender) Obdachlosigkeit Hilfeleistungen erbringen können.

In Österreich sind Delogierungen eine häufige Folge von Mietrückständen. Die österreichische Bundesregierung hat eine Reihe von Maßnahmen und Programmen eingeführt, um Delogierungen zu verhindern und damit sicherzustellen, dass Menschen nicht wohnungs- oder obdachlos werden. Allerdings lässt sich deren Wirksamkeit aufgrund fehlender relevanter Statistiken nicht genau beurteilen, insbesondere was die Maßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19 Pandemie betrifft. Entsprechend den Leitlinien für die Umsetzung des Rechts auf angemessenes Wohnen müssen die österreichischen Behörden sicherstellen, dass von Delogierung bedrohte Menschen auf Präventionsmaßnahmen zugreifen können. Zudem sollten wirksame Präventionsmaßnahmen von Delogierungen auch auf die zugrundeliegenden Ursachen abzielen, beispielsweise steigende Miet- und Immobilienpreise, insbesondere auf dem privaten Wohnungsmarkt. Solche Aspekte bleiben in den derzeitigen Programmen und Maßnahmen zur Verhinderung von Delogierungen unberücksichtigt.

3.5. Geschlechtsspezifische Gewalt – Eine Ursache für Wohnungs- und Obdachlosigkeit

Im Allgemeinen besteht ein Zusammenhang zwischen Wohnungs- und Obdachlosigkeit von Frauen und dem Vorkommen von geschlechtsspezifischer Gewalt, darunter auch häusliche und sexuelle Gewalt. Im Jahr 2021 wurden 31 Frauen in Österreich aufgrund ihres Geschlechts getötet.⁴⁶ Laut den Autonomen Österreichischen Frauenhäusern, ist jede fünfte Frau von psychischer oder sexueller Gewalt betroffen.⁴⁷

Wenn Frauen aus Gewaltbeziehungen ausbrechen, erfahren sie aufgrund der vorhandenen strukturellen Probleme ein erhöhtes Risiko, wohnungs- oder obdachlos zu werden.⁴⁸ In Österreich haben es Frauen, die geschlechtsspezifischer Gewalt entkommen möchten, schwieriger dies zu tun, weil es nicht ausreichend Plätze in den Frauenhäusern gibt und zudem sehr viele Frauen aufgrund der vorherrschenden Ungleichheiten und Geschlechterstereotypen wirtschaftlich von ihrem Partner abhängig sind. Erschwerend kommt außerdem hinzu, dass spezifische Gesetze, die es ermöglichen,

⁴⁴ Abschnitt 30 des Österreichischen Mietrechtsgesetzes, Abschnitt 117 des Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch, ABGB

⁴⁵ Siehe: https://www.konsumentenfragen.at/konsumentenfragen/FAQ/FAQ/WOHNEN_-_Kuendigungsverfahren_Raeumungsklage.html#

⁴⁶ Siehe AÖF - Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser, *Mutmaßliche Femizide durch (Ex-)Partner oder Familienmitglieder oder durch Personen mit Naheverhältnis zum Opfer 2021 laut Medienberichten*, https://www.aeof.at/images/04a_zahlen-und-daten/Frauenmorde_2021_Liste-AOEF.pdf

⁴⁷ AÖF, *Gewalt an Frauen und Mädchen in Österreich*, Factsheet, https://www.aeof.at/images/04a_zahlen-und-daten/Factsheet_Gewalt-an-Frauen-und-Maedchen-in-Oesterreich.pdf

⁴⁸ OHCHR, *Women and the right to adequate housing*, HR/PUB/11/02, p 80, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/WomenHousing_HR.PUB.11.2.pdf

Gewalttäter der Wohnung zu verweisen, nur unzureichend umgesetzt werden.⁴⁹ Darüber hinaus werden im GREVIO-Bericht über Österreich zusätzliche Hindernisse für den Zugang zu Frauenhäusern genannt, wie etwa das Fehlen von Frauenhäusern in ländlichen Gebieten, das Erfordernis eines Aufenthaltsstatus oder die Tatsache, dass Asylbewerberinnen und irreguläre Migrantinnen sowie Frauen mit psychischen Erkrankungen und Drogenkonsumentinnen nicht aufgenommen werden.⁵⁰

All dies spiegelt sich allerdings nicht unbedingt in den offiziellen Statistiken über die Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich wider, denen zufolge nur etwa ein Drittel der offiziell als wohnungs- oder obdachlos registrierten Personen Frauen sind.⁵¹ Das deutet auf eine hohe Dunkelziffer und die Unsichtbarkeit der Wohnungs- und Obdachlosigkeit von Frauen hin. Die Tatsache, dass die Wohnungs- und Obdachlosigkeit von Frauen in Österreich unsichtbar und nur in einem unzureichenden Maße statistisch erfasst ist, hängt mit dem Phänomen der sogenannten verdeckten Wohnungslosigkeit zusammen. Studien zeigen, dass Frauen – vor allem wenn sie Kinder haben – zuerst andere Möglichkeiten nutzen, um die mit einer Obdachlosigkeit verbundenen Folgen wie beispielsweise Gewalt zu vermeiden, oder auch aufgrund der Angst, dass Kinder in die Obhut der Kinder- und Jugendhilfe gegeben werden. Sie versuchen beispielsweise, bei Angehörigen oder Freund*innen unterzukommen oder neue Partnerschaften einzugehen, die wiederum mit einem Risiko von Ausbeutung und geschlechtsspezifische Gewalt einhergehen können.⁵²

Die im Bericht enthaltenen Informationen zeigen auf, dass Österreich Frauen nicht ausreichend vor geschlechtsspezifischer Gewalt im Sinne der Istanbul Konvention geschützt sind. Das zeigt die hohe Anzahl an Frauenmorden und geschlechtsspezifischer Gewalt. Es gibt einen beunruhigenden Mangel an relevanten und spezifischen Daten über Frauen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass Frauen, die in Notunterkünften leben, nicht in der offiziellen Erfassung der Obdachlosen in Österreich enthalten sind. Folglich kann dies auch ein Problem sein, das den Zugang von Frauen zu Obdachlosenhilfsdiensten, die sie benötigen und auf die sie ein Recht haben, zusätzlich erschwert.

3.6. Weitere Gruppen, die einem erhöhten Risiko von Wohnungs- und Obdachlosigkeit ausgesetzt sind

Die UN-Sonderberichterstatterin für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen wies auch darauf hin, dass Wohnungs- und Obdachlosigkeit in einem direkten Zusammenhang mit systemischen Diskriminierungsmustern steht und bestimmte Gruppen unverhältnismäßig stark betrifft – darunter Frauen, Jugendliche, Kinder, Menschen mit Behinderungen, Migrant*innen und Geflüchtete, sogenannte „working-poor“ und LGBTIQ-Personen.⁵³ Im Gespräch mit Amnesty International erklärten Expert*innen, dass Sexarbeiter*innen und junge Erwachsene, insbesondere sogenannte „Care Leaver“ (Menschen mit stationärer Jugendhilfeeinfahrung), besonders stark von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffen seien.

⁴⁹ Abschnitt 38a des Sicherheitspolizeigesetzes sieht Wegweisungsverfügungen vor, die verhindern, dass ein Täter den Haushalt der Person, die geschlechtsspezifische Gewalt überlebt hat, und dessen unmittelbare Umgebung betritt. Der Schutz erstreckt sich auf alle im Haushalt lebenden Personen, unabhängig von der Verwandtschaft und den Eigentumsverhältnissen. Das Betretungsverbot wird für einen Zeitraum von zwei Wochen ausgesprochen und kann auf vier Wochen verlängert werden, wenn eine einstweilige Verfügung beantragt wird. Nach § 382b der Vollstreckungsordnung kann ein längerfristiger Schutz durch eine einstweilige Verfügung, d.h. zum Schutz vor Gewalt in Wohnungen, beantragt und vom Gericht für maximal sechs Monate erlassen werden. Voraussetzung für die Beantragung dieser einstweiligen Verfügung ist, dass die Wohnung von der von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt betroffenen Person dringend benötigt wird.

⁵⁰ GREVIO, Bericht zu Austria, 2017, <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619>

⁵¹ Siehe, Stadt Wien, *(Verdeckte) Wohnungslosigkeit von Frauen*,

<https://www.wien.gv.at/menschen/frauen/stichwort/wohnen/wohnungslos.html>, and neunerhaus, *Österreich: Fast 23.000 Menschen sind wohnungslos*, 10 May 2020, <https://www.neunerhaus.at/nc/neuner-blog/aktuelles/detail/oesterreich-fast-23000-menschen-sind-wohnungslos/>

⁵² Wiener Frauenarbeitskreis der BAWO, *'...wie schläft die Marie?'*, third edition, October 2020, p.6,

https://bawo.at/fileadmin/user_upload/public/Dokumente/Publikationen/Berichte_Studien/Frauen/Qualitaetsstandards_2014_Logos_vo_lstaendig.pdf und UN-Sonderberichterstatter*in für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/31/54, para 9

⁵³ UN-Sonderberichterstatter*in für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, A/HRC/31/54, Summary of the report of the Special Rapporteur on the right to adequate housing, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/HomelessSummary_en.pdf

4. HÜRDEN BEIM ZUGANG ZUR WOHNUNGSLOSENHILFE

Aufgrund der fehlenden einheitlichen rechtlichen Basis in Österreich ist die Wohnungslosenhilfe zersplittert, wodurch sich die Leistungen der Wohnungslosenhilfe in ihrem Zugang, Umfang und der Unterstützungsdauer unterscheiden. Somit gleicht das System der österreichischen Wohnungslosenhilfe eher einer Lotterie, bei der die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Unterstützungsangeboten davon abhängt, in welchem Bundesland eine Person wohnhaft ist, wenn sie wohnungs- oder obdachlos wird, und ob sie bestimmte Anspruchskriterien erfüllt. Das ist einerseits darauf zurückzuführen, dass sich das Fehlen relevanter Daten grundsätzlich auf die Verfügbarkeit von mannigfaltigen und diversen Angeboten in der Wohnungslosenhilfe auswirkt, und andererseits auf gesetzliche und faktische Hürden, die zur Folge haben, dass Menschen, die bereits Diskriminierungen erleben, einen erschwerten Zugang zu den verfügbaren Leistungen haben.

Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass Österreich seine Datenerhebungsmethodik verbessert und dafür sorgt, dass die entsprechenden Daten nach Geschlecht, Alter, Herkunft, Migrationsstatus, Genderidentität, sexueller Orientierung, Behinderungen sowie Stadt- und Landbevölkerung aufgeschlüsselt werden, damit ein effektives Monitoring der Situation möglich wird. Zudem sollten die erfassten Daten über Wohnungs- und Obdachlosigkeit durch Schätzungen ergänzt werden, um auch jene Menschen, die in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben, zu berücksichtigen, die jedoch aus unterschiedlichen Gründen, wie zum Beispiel verdeckter Wohnungslosigkeit, keinen Zugang zu den Angeboten der Wohnungslosenhilfe haben und auch auf andere Weise nicht durch statistische Datenerhebungen systematisch erfasst werden können.⁵⁴

4.1. Landesweite Unterschiede bei der Bereitstellung, Zugänglichkeit und Verfügbarkeit von Unterstützungsangeboten

Damit die Wohnungs- und Obdachlosigkeit im Land wirksam beendet und verhindert werden kann, ist die österreichische Bundesregierung verpflichtet, für jede Phase und Kategorie von Wohnungs- und Obdachlosigkeit angemessene und ausreichende Unterstützungsangebote bereitzustellen. Mehrere Expert*innen und Fachleute haben zudem auf die dringende Notwendigkeit verwiesen, eine Vielfalt an verfügbaren Angeboten zu gewährleisten. Insgesamt zehn Expert*innen brachten gegenüber Amnesty International ihre Sorge darüber zum Ausdruck, dass das System der Wohnungslosenhilfe insbesondere im Hinblick auf seine Verfügbarkeit und insbesondere für bestimmte Gruppen noch lückenhaft sei.

Unter den fünf für diesen Bericht untersuchten Städten⁵⁵ ist die Wohnungslosenhilfe in Wien am besten ausgebaut. Sie stellt im Vergleich die meisten Unterstützungsangebote für Menschen, die in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben, bereit und ihr Angebot ist bezogen auf den Leistungsumfang und die Zielgruppen breit gefächert, was im österreichischen Kontext als gute Praxis gilt.

Mit Blick auf die verfügbaren Leistungen in diesen fünf Städten wird allerdings deutlich, dass die meisten dieser Leistungen nicht geschlechtsspezifisch sind, sondern auf den Bedürfnissen und Erfahrungen von Männern basieren. Außerdem bieten zwar alle fünf Städte Leistungen für junge Erwachsene an, doch sind nicht alle Angebotskategorien (z.B. Notunterkünfte, Übergangswohnen, Tageszentren, etc.) in jeder Stadt angemessen abgedeckt. Nachdem die Wohnungs- und Obdachlosigkeit von jungen Erwachsenen in Österreich nicht kohärent definiert ist, legen die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe jeweils ihre eigenen Altersgrenzen fest.

⁵⁴ UN-Sonderberichterstatterin für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/31/54, paras 70-71

⁵⁵ Die fünf Bundeslandhauptstädte, die in dem Bericht analysiert wurden, sind Wien, Linz, Salzburg, Innsbruck und Graz.

Damit das Recht auf Wohnen verwirklicht werden kann und dabei insbesondere die Diskriminierung bestimmter Gruppen verhindert wird, sind ein unabhängiges Monitoring und die Erfassung aufgeschlüsselter Daten entscheidend. Sie bilden ein zentrales Element der Verpflichtung zur schrittweisen Verwirklichung dieses Rechts, wie es in den Leitlinien der UN-Sonderberichterstatterin heißt. Das ist eine wesentliche Voraussetzung, um wirklich beurteilen zu können, ob die bereitgestellten Angebote geeignet und ausreichend sind – auch im Hinblick auf bestimmte Gruppen wie Frauen, junge Erwachsene und Migrant*innen.⁵⁶

Laut CESCR haben die Vertragsstaaten die positive Verpflichtung, die Situation der Wohnungs- und Obdachlosigkeit auf ihrem Staatsgebiet zu monitoren.⁵⁷ In seinen letzten Abschließenden Bemerkungen von 2013 empfahl der UN-Fachausschuss Österreich die systematische Erhebung aufgeschlüsselter Daten über die Wohnungs- und Obdachlosigkeit.⁵⁸ Solche Daten seien auch entscheidend, um für alle Wohnungs- und Obdachlosen ohne jede Diskriminierung eine ausreichende Anzahl von Plätzen in Unterkünften und Tageszentren bereitstellen zu können. Die Staaten müssten „nachweisen ..., dass [sie] alle erforderlichen Schritte unternommen haben, ... um das komplette Ausmaß der Wohnungs- und Obdachlosigkeit und von unangemessenem Wohnraum in [ihrem] Staatsgebiet festzustellen ...“.⁵⁹

NUR NACHTS VERFÜGBARE NOTUNTERKÜNFTE

Weil die meisten Notunterkünfte nur nachts verfügbar sind, müssen Menschen tagsüber einen anderen Ort finden, an dem sie bleiben oder zu dem sie gehen können. Zwar gibt es in allen von Amnesty International untersuchten Städten Tageszentren, wobei einige Städte sogar Tageszentren ausschließlich für Frauen haben. Dennoch stellt der ständige Ortswechsel für die betroffenen Personen eine zusätzliche Belastung dar.

Als beispielsweise die Notschlafstellen während der Pandemie auf einen 24-Stunden-Betrieb umstellten, da die Kapazitäten der Tageszentren wegen der Abstandsregeln eingeschränkt werden mussten, wurde dieser Schritt von Menschen, die in Obdachlosigkeit leben, da sie nun in der Unterkunft bleiben konnten, sehr begrüßt. Expert*innen verwiesen auf die positiven Auswirkungen dieser Möglichkeit auf das Wohlbefinden der Betroffenen, die ihren Tag nun besser strukturieren konnten.

4.2. Kriterien der (Nicht-)Anspruchsberechtigung schließen Menschen von der Wohnungslosenhilfe aus

Mehrere Interviewpartner*innen nannten als erste gesetzliche Hürde das Kriterium der Anspruchsberechtigung. Damit werden Personengruppen vorsätzlich vom Zugang zu Angeboten der Wohnungslosenhilfe ausgeschlossen.

Im Allgemeinen basieren die gesetzlichen Anspruchskriterien für den Zugang zu den Unterstützungsangeboten der Wohnungslosenhilfe auf den Voraussetzungen für den Zugang zur Sozialhilfe. Dies hat zur Folge, dass bestimmte Personen und Gruppen vorsätzlich ausgeschlossen werden. Zunächst einmal muss eine Person, um die Angebote im jeweiligen Bundesland nutzen zu können, ihren tatsächlichen Wohnsitz im diesem Bundesland haben, bevor sie wohnungs- oder obdachlos wird. Und sie muss die österreichische Staatsangehörigkeit besitzen oder Österreicher*innen gleichgestellt sein, um im jeweiligen Bundesland Zugang zu den Leistungen der Wohnungslosenhilfe zu

⁵⁶ UN-Sonderberichterstatterin für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/37/53,

⁵⁷ CESCR, Allgemeine Bemerkungen, Nummer 4

⁵⁸ CESCR, E/C.12/AUT/CO/4

⁵⁹ UN-Sonderberichterstatter*in für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/37/53

erhalten.⁶⁰ Zudem muss sich eine Person in einer sozialen Notlage⁶¹ befinden und bereit sein, zur deren Überwindung beizutragen, beispielsweise durch Arbeit und/oder „Integrationsmaßnahmen“.⁶² Nur wenn diese persönlichen Voraussetzungen erfüllt sind, hat eine Person in einem bestimmten Bundesland Anspruch auf Zugang zu den Leistungen der Wohnungslosenhilfe, darunter zu Unterkünften.⁶³

Damit werden österreichische Staatsangehörige, die sich nicht im jeweiligen Bundesland aufgehalten haben, und nicht-österreichische Staatsangehörige, die diese Kriterien nicht erfüllen, vorsätzlich ausgeschlossen, insbesondere migrantische Sexarbeiter*innen und mittellose mobile EU-Bürger*innen.

Zu den mobilen EU-Bürger*innen, die in Österreich, in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben, gehören unter anderem Menschen, die als Saisonarbeiter*innen ins Land kamen oder als Arbeitsmigrant*innen oft informell auf Baustellen arbeiteten. Andere kamen zum Studium nach Österreich und blieben danach im Land, wieder andere kamen auf der Suche nach Arbeit. Weder auf nationaler noch auf regionaler Ebene gibt es sachdienliche Statistiken darüber, wie viele mobile EU-Bürger*innen in Österreich von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen sind. Ein Vertreter von der Caritas *Sozial- und Rückkehrberatung* in Wien erklärte gegenüber Amnesty International, die Beratungsstelle würde pro Jahr von etwa 3.000 EU-Bürger*innen aufgesucht. Diese würden hauptsächlich aus der Slowakei, Ungarn, Rumänien, Polen und Bulgarien stammen.⁶⁴ Ein Vertreter von der Caritas Salzburg wiederum erklärte, in Salzburg seien jährlich etwa 300 bis 350 EU-Bürger*innen, vor allem aus Rumänien, von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen.

Sehr oft haben diese Menschen bereits in ihren Herkunftsländern Marginalisierung, Stigmatisierung und strukturelle Diskriminierung erfahren.⁶⁵ In solchen Fällen ist eine Rückkehr dorthin folglich keine Option, selbst wenn dies durch eine angemessene Zusammenarbeit zwischen Aufnahme- und Herkunftsland unterstützt und erleichtert werden könnte. Doch auch wenn eine Person die Rückkehr in Erwägung ziehen würde, ist dies aufgrund mangelnder Koordinierung und Kommunikation zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern oft keine realistische Option.⁶⁶

Für EU-Bürger*innen gelten besondere EU-Rechtsvorschriften, insbesondere die EU-Richtlinie 2004/38/EG (Freizügigkeitsrichtlinie), die vorsieht, dass EU-Bürger*innen mit einem gültigen Personalausweis oder Reisepass für bis zu drei Monate zum Aufenthalt in einem anderen EU-Mitgliedsstaat berechtigt sind.⁶⁷ Um sich länger als drei Monate in einem anderen Mitgliedsstaat aufhalten zu dürfen, muss jede*r Unionsbürger*in „Arbeitnehmer*in oder Selbstständige*r“ sein, „für sich und seine*ihre Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfü[en], so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen“, und „einen umfassenden Krankenversicherungsschutz ...“ haben.⁶⁸ Unter Erfüllung

⁶⁰ Gemäß Abschnitt 4 des Sozialhilfegesetzes bezieht sich der "gleichwertige Status" auf Flüchtlinge sowie auf "Ausländer" mit ständigem Aufenthalt, d.h. Personen, die sich seit mindestens fünf Jahren tatsächlich und rechtmäßig dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten

⁶¹ Das Ausführungsgesetz zum Oö. Sozialhilfe-Grundsatzgesetz definiert z.B. einen "sozialen Härtefall" für den Fall, dass eine Person ihren eigenen Lebens- und Wohnbedarf oder den Lebens- und Wohnbedarf von Angehörigen, die mit ihr in einem Haushalt leben, nicht decken kann; ausgenommen sind Situationen, für die bereits aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen ausreichend Vorsorge getroffen wurde. Siehe § 6 (2) Oö. Sozialhilfe-Ausführungsgesetz (LGBl. Nr. 107/2019).

⁶² Erläuternde Anmerkungen zum Sozialhilfe-Grundgesetz, 514 der Beilagen XXVI. GP, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00514/fname_740754.pdf

⁶³ Abschnitt 4 Sozialhilfe-Grundgesetz in Verbindung mit den Ausführungsgesetzen der Bundesländer

⁶⁴ Interview mit einer Fachkraft der Caritas Sozial- und Rückkehrberatung, 11. November 2021, persönlich

⁶⁵ Amnesty International, Mind the legal gap: Roma and the right to housing in Romania (Index: EUR 39/004/2011), <https://www.amnesty.eu/news/mind-the-legal-gap-roma-and-the-right-to-housing-in-romania/>; Amnesty International, Parallel Lives: Roma denied rights to housing and water in Slovenia (Index: Eur 68/005/2011), <https://www.amnesty.eu/news/parallel-lives-roma-denied-rights-to-housing-and-water-in-slovenia/>; Amnesty International, Stop forced evictions of Roma in Europe (Index: EUR 01/005/2010), <https://www.amnesty.eu/news/stop-forced-evictions-of-roma-in-europe/>

⁶⁶ FEANTSA, Effectively tackling homelessness amongst mobile EU citizens – the role of homelessness services, cities, member states and the EU, <https://www.feantsa.org/download/effectively-tackling-homelessness-amongst-mobile-eu-citizens7332890560782313964.pdf>

⁶⁷ Artikel 6 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten

⁶⁸ Article 7 of the Directive 2004/38/EC

dieser Kriterien können Unionsbürger*innen nach fünf Jahren den Daueraufenthaltsstatus erlangen.

⁶⁹ Menschen, die jedoch diesen Daueraufenthaltsstatus nicht erlangen können, da sie beispielsweise informell gearbeitet haben, sind weiterhin von Sozialhilfeleistungen, darunter auch der Wohnungslosenhilfe, ausgeschlossen. ⁷⁰

Gemäß Artikel 11 IPwskR müssen die Vertragsstaaten Wohnungs- und Obdachlosigkeit verhindern und beenden. Sie müssen für Personen oder Gruppen, die ihr Recht auf angemessenes Wohnen nicht wahrnehmen können, angemessenen Wohnraum sicherstellen, insbesondere durch Wohnbauförderung und weitere Maßnahmen.

Mit sofortiger Wirkung müssen die Staaten den Zugang zu Notunterkünften sicherstellen, und zwar ohne jede Diskriminierung, sei es aufgrund von Migrationsstatus, Staatsangehörigkeit, Herkunft, Alter, Geschlecht, Alkohol- oder Drogenkonsum, Vorstrafen oder Gesundheitszustand, da dies entscheidend dazu beiträgt, schwerwiegende Risiken für das Leben und Wohlergehen von Menschen zu verhindern, die in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit leben, vor allem, wenn sie im Freien schlafen.⁷¹ Der CESCR betonte zudem die sofortige Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung gemäß Artikel 2 (2) des IPwskR in Bezug auf den gleichberechtigten Zugang zu angemessenem Wohnraum.⁷²

4.1.1. WEITERE HÜRDEN BEIM ZUGANG ZUR WOHNUNGSLOSENHILFE

BÜROKRATISCHE HÜRDEN

Eng an die Frage der Anspruchsberechtigung geknüpft, die darüber hinaus für die Erfüllung des in Artikel 9 IPwskR garantierten Rechts auf soziale Sicherheit unerlässlich ist, ist das Verfahren, mit dem festgestellt wird, ob eine Person Anspruch auf Sozialhilfe hat. Davon hängt auch ab, ob ihr Zugang zu Notunterkünften und vorübergehenden Unterbringungen sowie Wohnbeihilfen gewährt wird.

Grundsätzlich sollte das Sozialhilfesystem für Menschen zugänglich sein, einschließlich auch durch die Bereitstellung aller erforderlichen Informationen über das System selbst. Dabei sollten auch die besonderen Bedürfnisse von Personen berücksichtigt werden, die möglicherweise mit zusätzlichen Hürden, wie beispielsweise Sprachbarrieren, konfrontiert sind.⁷³ Anstatt jedoch solche zusätzlichen Hürden adäquat zu adressieren und abzumildern, weist das Verfahren in seiner derzeitigen Form noch weitere Schwierigkeiten auf: Im Gespräch mit Amnesty International wurde es von acht von 18 Befragten als übermäßig bürokratisch und überfordernd eingestuft, da die betroffene Person Termine bei verschiedenen Behörden wahrnehmen, mehrere Antragsformulare ausfüllen und alle erforderlichen Unterlagen vorlegen muss, damit ihr Antrag geprüft werden kann.⁷⁴

⁶⁹ Siehe Abschnitt 11 und 51 des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes; siehe auch Bundesministerium für Inneres, Informationsbroschüre über die Unterhaltsberechnung im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, https://www.bmi.gv.at/312/files/Broschuere_Unterhaltsberechnung_web_022022.pdf. Nach dieser Informationsbroschüre beträgt der Mindestbetrag an ausreichenden Existenzmitteln, der keine finanzielle Belastung für die Gemeinden darstellt, 1.030,49 EUR für eine alleinstehende Person. Nach der Rechtsprechung werden bei der Berechnung der ausreichenden Existenzmittel für freizügigkeitsberechtigte EWR-Bürger die Sätze der Sozialhilfe als Bezugspunkt herangezogen. Dementsprechend verfügen EWR-Bürger über ausreichende Existenzmittel, wenn die Mittel über dem im Sozialhilfegrundgesetz festgelegten Schwellenwert liegen. Die Umsetzung der Richtlinie durch Österreich ist eher restriktiv. Im Jahr 2011 leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren ein und forderte Österreich auf, die Rechte der EU-Bürger zu wahren. Als Antwort auf das anhängige Vertragsverletzungsverfahren hat Österreich einige Anpassungen in seinem nationalen Recht vorgenommen. (siehe EC, Freizügigkeit: Kommission fordert Österreich, Deutschland und Schweden auf, die Rechte der EU-Bürger zu wahren, 2012, , https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PL/IP_12_646; Austrian Federal Chancellery, Erläuterungen zu 28/26, available at https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7a17d745-a9d2-4527-95aa-719e447b38a6/28_26_erlaeu.pdf

⁷⁰ CORE, *Analysis of the obstacles to freedom of movement and political participation. Policy Recommendations*, Policy Paper 2020, <https://ecas.org/wp-content/uploads/2020/09/CORE-Policy-paper-final.pdf>

⁷¹ UN Sonderberichterstatterin, UN Doc. A/HRC/43/43, para 33(a)

⁷² CESCR, Allgemeine Bemerkungen No. 20, UN Doc. E/C.12/GC/20, para 8

⁷³ CESCR, Allgemeine Bemerkungen 19 on the right to social security (Art. 9 ICESCR), 4. Februar 2008, UN Doc. E/C.12/GC/19, para 27, <https://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>

⁷⁴ In diesem Zusammenhang hat die Arbeiterkammer Oberösterreich eine Studie in Auftrag gegeben, die die Folgen eines überbordenden bürokratischen Aufwands im Zusammenhang mit der Wohnbeihilfe aufzeigt. Gründe für die Nichtinanspruchnahme der Wohnbeihilfe waren demnach mangelnde Information, das Antragsverfahren, Verwaltungskosten, Sprachbarrieren sowie soziale und psychologische Folgen, wie etwa Stigmatisierung. Tamara Premov, Michael Fuchs, Non-Take-Up der Wohnbeihilfe in

Die COVID-19-Pandemie führte zudem zu weiteren negativen Auswirkungen, da behördliche Termine nur noch online vereinbart werden konnten und das Fehlen von Smartphones oder einem Zugang zu Internet die Situation für einige Menschen, die in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit leben, erschwerte.

FINANZIELLE HÜRDEN BEIM ZUGANG ZU NOTUNTERKÜNFEN

Auch wenn Mitarbeiter*innen von Notunterkünften und Menschen, die Erfahrungen mit Notunterkünften haben, in Gesprächen mit Amnesty International bestätigt haben, dass ein fehlender finanzieller Beitrag nicht unbedingt dazu führt, dass jemand nicht die Nacht in einer Notunterkunft verbringen darf, so ist es für die betroffenen Menschen eine zusätzliche Belastung, dass sie für Notunterkünfte bezahlen müssen.

Viele Menschen, die von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffen sind, insbesondere mittellose EU-Bürger*innen, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, sehen sich zum Betteln gezwungen, um überleben und die Notunterkünfte bezahlen zu können. Restriktive Gesetze gegen das Betteln können für sie schwerwiegende Folgen haben.

Auch wenn der finanzielle Beitrag, der für den Zugang zu einer Unterkunft geleistet werden muss, noch so gering sein mag, stellt er eine Hürde für Personen dar.

GESCHLECHTSSPEZIFISCHE HÜRDEN

Frauen und Männer erleben Wohnungs- und Obdachlosigkeit unterschiedlich. Expert*innen wiesen darauf hin, dass die strukturellen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern sowie traditionelle Geschlechterrollen ein Grund dafür sein könnten, weshalb Frauen, die in Obdachlosigkeit leben, stärkerer sozialer Stigmatisierung ausgesetzt sind.

Wie zuvor erwähnt, haben viele Frauen, die in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit leben, geschlechtsspezifische Gewalt, einschließlich Gewalt in der Partnerschaft, überlebt. Psychische Erkrankungen oder Drogen- und Alkoholabhängigkeit können eine Folge sein. Frauenhäuser sind die erste Anlaufstelle für jene Frauen, die häusliche oder geschlechtsspezifische Gewalt überlebt haben. Allerdings kommt es vor, dass durch Platzmangel oder das Fehlen von spezifischen psychologischen Betreuungsangeboten, Frauen die Angebote der Frauenhäuser nicht wahrnehmen können. In diesen Fällen werden alternative Angebote, einschließlich Angebote der Wohnungslosenhilfe, für die betroffenen Frauen abgeklärt.

Das Fehlen von reinen Frauenunterkünften, insbesondere von Notunterkünften, kann Frauen jedoch daran hindern, Einrichtungen aufzusuchen, da viele Frauen, insbesondere diejenigen, die geschlechtsspezifische Gewalt überlebt haben, sich in gemischtgeschlechtlichen Unterkünften nicht sicher oder wohl fühlen würden. Dabei dienen Notunterkünfte sehr oft als erste Anlaufstelle für Menschen, die in Obdachlosigkeit leben. Der Schritt, eine Notunterkunft aufzusuchen, kann jedoch vor allem von Frauen aufgrund vom stereotypischen Bild von Notunterkünften, das in der österreichischen Gesellschaft allzu tief verankert ist, oft als beängstigend empfunden werden. Wenn es solche Räume nicht gibt, werden Frauen – insbesondere diejenigen, die geschlechtsspezifische Gewalt erlebt haben – in die verdeckte Wohnungslosigkeit gezwungen und damit einem erhöhten Risiko für Missbrauch, Gewalt oder Ausbeutung ausgesetzt.

FEHLENDE PRIVATSPHÄRE IN UNTERKÜNFEN

Elf Interviewpartner*innen mit Erfahrung in Wohnungs- und Obdachlosigkeit empfanden die fehlende Privatsphäre in den Unterkünften als eine der größten Herausforderungen hinsichtlich ihrer (damaligen) Situation. In Notunterkünften sind noch immer Mehrbettzimmer und Schlafsäle üblich. In einigen Notunterkünften gilt zudem eine strenge Hausordnung, die beispielsweise den Konsum von Alkohol oder das Mitbringen von Haustieren untersagt.

5. HOUSING FIRST – EINE ALTERNATIVE ZUM STUFENMODELL?

„Die Pointe ist: Zuerst das Wohnen und dann kommen alle anderen Sachen. Das finde ich großartig! Aber leider muss man Ansprüche haben und die Bürokratie durchmachen, etc. bis es klappt. Housing First sollte so einfach sein, wie es klingt. Erst [kommt das] Wohnen und dann alle anderen Dinge. Klingt einfach, ist es aber nicht.“

Jan, ein EU-Bürger, der Erfahrung mit Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Wien hat

Das Grundprinzip des Housing First-Konzepts besteht darin, Menschen ein unabhängiges Leben zu ermöglichen, wobei gleichzeitig für Unterstützung auf verschiedenen Ebenen gesorgt wird, und zwar so lange, wie es die jeweilige Person benötigt. Elisabeth Hammer, die Geschäftsführerin von neunerhaus in Wien, fasst die drei Kernelemente des Housing-First-Konzepts wie folgt zusammen: „Drei Dinge sind der Schlüssel für den Erfolg [von Housing First]: leistbare Wohnungen, ein eigener Mietvertrag und sozialarbeiterische Unterstützung auf freiwilliger Basis und so lange, wie sie hilfreich ist.“⁷⁵

Mit dem Housing First-Konzept wird versucht, Wohnungs- und Obdachlosigkeit auf eine umfassende, multidimensionale Art entgegenzuwirken. Es setzt bei vielfältigen Aspekten an, von der physischen bis hin zur sozialen Ebene, und bezieht auch Lösungen zur Beseitigung struktureller und institutioneller Hürden ein mit denen von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffene Menschen konfrontiert sind. Darüber hinaus wirkt die Bereitstellung von Wohnraum als erster Schritt zum Ausstieg aus der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit jenen Bildern entgegen, die der Stigmatisierung und Stereotypisierung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit zugrunde liegen, und kann so den allgemein erforderlichen sozialen Wandel unterstützen.⁷⁶

In Österreich ist neunerhaus die führende Organisation, die den Housing-First Ansatz umsetzt. Vor allem für Frauen, die vermehrt Hürden im traditionellen Wohnungslosenhilfesystem erleben, kann Housing-First eine Alternative darstellen.

DIE ANSPRUCHSKRITERIEN

Die Anspruchskriterien für Housing First decken sich mit denen für andere Leistungen der Wohnungslosenhilfe. Dazu zählen unter anderem ein regelmäßiges Einkommen oder der Anspruch auf Sozialhilfe, ein gesicherter Aufenthaltsstatus oder der Wunsch einer Person, in einem gesicherten Wohnverhältnis zu leben.⁷⁷ Wieder sind damit bestimmte Personengruppen vom Zugang zu Housing First ausgeschlossen. Das hat für diejenigen, die keinen Anspruch auf die österreichische Wohnungslosenhilfe haben, die gleichen diskriminierenden Auswirkungen zur Folge. Daher ist Housing First keine so unkomplizierte Lösung, wie es scheinen mag, wie Jan gegenüber Amnesty International erklärte:

„Die Pointe ist: Zuerst das Wohnen und dann kommen alle anderen Sachen. Das finde ich großartig! Aber leider muss man Ansprüche haben und die Bürokratie durchmachen, etc. bis es klappt. Housing First sollte so einfach sein, wie es klingt. Erst [kommt das] Wohnen und dann alle anderen Dinge. Klingt einfach, ist es aber nicht.“⁷⁸

⁷⁵ Interview mit Elisabeth Hammer, 7. Februar 2022, persönlich

⁷⁶ UN Sonderberichterstatterin, UN Doc. A/HRC/31/54, para. 19

⁷⁷ Jugend am Werk, *Jahresbericht 2020*, Housing First, p 5; Claudia Halbartschlager, Elisabeth Hammer, Sofia Martinsson, Andrea Zierler, *Housing First – Das Wiener Modell*, p.7

⁷⁸ Interview mit Jan, 23. November 2021, persönlich

Das Housing-First-Konzept stellt das Wohnen in den Mittelpunkt. Die betroffene Person und ihre Bedürfnisse haben hier Vorrang. Mit seinem maßgeschneiderten Ansatz, der die individuelle Eigenverantwortung fördert und bewahrt und die verschiedenen Dimensionen der Wohnungs- und Obdachlosigkeit, einschließlich sozialer Stigmatisierung und Diskriminierung, thematisiert, steht Housing First im Einklang mit einem menschenrechtsbasierten Ansatz. Wie jedoch auch gezeigt wurde, sind die Bedürfnisse von Menschen, die von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen sind, sehr unterschiedlich. Daher gibt es für die Beendigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit auch kein Patentrezept. Stattdessen ist eine Vielzahl unterschiedlicher Leistungen zur Unterstützung von Menschen, die in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit leben, nötig. Housing First sollte eine davon sein.

6. EMPFEHLUNGEN

Um sicherzustellen, dass das Recht auf angemessenes Wohnen für alle Menschen in Österreich respektiert, geschützt und erfüllt wird und die österreichischen Behörden ihren Verpflichtungen verschiedener internationaler Verträge nachkommen, die Österreich unterzeichnet hat, fordert Amnesty International von der **österreichischen Bundesregierung und vom Nationalrat**:

- Die Sicherstellung der wirksamen Umsetzung des IPwskR, zu dessen Vertragsparteien Österreich zählt, in nationales Recht, zum Beispiel durch
 - die Abschaffung des Erfüllungsvorbehalts zum IPwskR.
- Die wirksame Umsetzung des IPwskR in nationales Recht und das Ergreifen dringender Maßnahmen zur Überprüfung des österreichischen Grundrechtskatalogs im Hinblick auf die Aufnahme von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in die österreichische Bundesverfassung, wie im Arbeitsprogramm der Regierung 2020-2024 vorgesehen.
- Die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.
- Die Ratifizierung von Artikel 31 der revidierten Europäischen Sozialcharta über das Recht auf Wohnen.
- Das Ergreifen dringender Maßnahmen, damit die im IPwskR verankerten Rechte vor nationalen Gerichten in Österreich einklagbar werden, wobei insbesondere sicherzustellen ist, dass alle Personen, die von einer Verletzung des Rechts auf angemessenes Wohnen betroffen sind, Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf haben, einschließlich einem innerstaatlichen gerichtlichen Rechtsbehelf.
- Das Ergreifen dringender Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des UN-Fachausschusses für die Beseitigung aller Formen der Diskriminierung der Frau, einschließlich der Durchsetzung einer gleichen Entlohnung für gleichwertige Arbeit und der Beseitigung des Lohngefälles sowie der Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen am Arbeitsplatz, wobei der Schwerpunkt auf die Bedürfnisse von Frauen aus benachteiligten Gruppen zu legen ist.

Zudem fordert Amnesty International **vom Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz** Folgendes:

- Die Außerkraftsetzung der Paragraphen 2 (5) und 5 (2) des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes (BGBl. I Nr. 108/2019).
- Das Ergreifen wirksamer Maßnahmen zur Prävention von Delogierungen, insbesondere jene aufgrund von Mietrückständen, wobei sicherzustellen ist, dass die in Verbindung mit den Auswirkungen der COVID-19 Pandemie beschlossenen vorübergehenden Präventivmaßnahmen für Personen, die von einer Delogierung betroffen sind, ausgeweitet und verstärkt werden, damit sie für alle betroffenen Personen zugänglich sind.

- Die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl an leistbaren und sicheren Wohnungen, um die Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis 2030 zu beenden; dies kann umgesetzt werden durch die Durchführung einer bedarfsbasierten Beurteilung von leistbarem und sicherem Wohnraum in ganz Österreich unter Berücksichtigung der Empfehlungen, die von Organisationen ausgearbeitet wurden, die in diesem Bereich tätig sind, beispielsweise im Strategiepapier der BAWO: *Obdachlosigkeit beenden. Eine bundesweite Strategie*.
- Das Ergreifen von Maßnahmen, um die Ursachen für den Mangel an leistbaren Wohnungen zu beseitigen und sicherzustellen, dass bei allen Schritten geschlechtsspezifische Belange und die strukturellen Ungleichheiten, denen Frauen in Österreich ausgesetzt sind, berücksichtigt werden.
- Die Umsetzung der Empfehlung des UN-Fachausschusses, eine nationale Wohnstrategie zu verabschieden, die auf die Ursachen abzielt, die zur Verletzung des Rechts auf angemessenes Wohnen beitragen, insbesondere auf die Frage der Leistbarkeit, die Delogierungsprävention und Armut, und die konkrete Maßnahmen zur Beendigung der Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis 2030 vorsieht, was den Abschließenden Bemerkungen des CESCR zu Österreich entspricht.
- Die Sicherstellung, dass eine nationale Wohnstrategie insbesondere die Situation von Frauen in den Mittelpunkt stellt und die besonderen Bedürfnisse von Frauen in dieser Hinsicht berücksichtigt.
- Die Überprüfung bestehender bürokratischer Verfahren, damit Personen, die von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit bedroht oder betroffen sind, nicht durch die Komplexität der Formulare und mangelnder Unterstützung beim Ausfüllen am Zugang zu den Angeboten der Wohnungslosenhilfe gehindert werden.
 - In diesem Zusammenhang ist es wichtig, sich mit Menschen, die Erfahrungen mit Wohnungs- und Obdachlosigkeit haben, über Maßnahmen zu beraten, die den Zugang zu Unterstützungsangeboten erleichtern könnten, beispielsweise durch eine Vereinfachung der Komplexität des Systems und der Formulare und die Sicherstellung, dass die verwendete Sprache zugänglich und verständlich ist, die Einrichtung einer landesweiten Hotline und einer Website als zentrale Anlaufstelle für Menschen mit Wohnungsproblemen und weitere Maßnahmen.

Darüber hinaus und mit Blick auf die unmittelbare Verpflichtung Österreichs, Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu verhindern und zu beenden, fordert Amnesty International die Bundesregierung, insbesondere das **Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz und die neun Bundesländer Österreichs** auf, dringend folgende Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass niemand aus Mangel an zugänglichen, sicheren und angemessenen Notunterkünften auf der Straße schlafen muss:

- Die dringende Überprüfung der Anspruchskriterien, die sowohl Österreicher*innen als auch Nicht-Österreicher*innen am Zugang zu den Leistungen der Wohnungslosenhilfe hindern, die sie benötigen und zu denen sie berechtigt sind.
- Die Ausweitung von Winterpaketen, damit diese das ganze Jahr über zugänglich sind.
- Die Sicherstellung, dass die Rechte mobiler EU-Bürger*innen und anderer Menschen mit Migrationshintergrund respektiert, geschützt und erfüllt werden, indem die Kriterien für die Anspruchsberechtigung überprüft werden und sichergestellt wird, dass Menschen unabhängig von ihrem Status Zugang zu einem Mindestmaß an grundlegenden Leistungen haben, um Armut zu vermeiden, und Zugang zu Wohnraum zu erhalten, sowie eine menschenrechtskonforme Umsetzung der EU-Richtlinie 2004/38/EG.
- Im Rahmen der nationalen Strategie das Erwägen der Ausweitung von Projekten, die den von der UN-Sonderberichterstatterin empfohlenen dreidimensionalen und menschenrechtsbasierten Ansatz verankern, wie beispielsweise Housing-First-Projekte, um sie auf ganz Österreich auszuweiten.
- Die Ausarbeitung eines systematischen Mechanismus zur Datenerhebung über das Ausmaß und die Ursachen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit, aufgeschlüsselt nach

Geschlecht, Alter, Herkunft, Status als Migrant*in, sexueller Orientierung, Genderidentität, Behinderungen sowie Land- und Stadtbevölkerung. Bei der Ausarbeitung eines solchen Systems zur Datenerhebung sollten Organisationen, die in diesem Bereich tätig sind, insbesondere Frauenhäuser, Organisationen für junge Erwachsene, LGBTIQ-Organisationen und Organisationen, die sich für die Rechte von Sexarbeiter*innen einsetzen, sowie das österreichische Netzwerk gegen Armut konsultiert werden, um eine umfassende Bewertung der Situation der Wohnungs- und Obdachlosigkeit unter Einbeziehung unsicherer Wohnverhältnisse in Österreich sicherzustellen.

- Die Einrichtung einer Plattform für den regelmäßigen Dialog zwischen dem zuständigen Bundesministerium und den Bundesländern, um den Austausch über bewährte Praktiken und Erfahrungen zu ermöglichen
- Die Sicherstellung einer wirksamen Beteiligung und Konsultation von Personen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit, insbesondere von Frauen, Migrant*innen, mittellosen EU-Bürger*innen, jungen Erwachsenen und LGBTIQ-Personen, im Prozess der Ausarbeitung von Programmen und Strategien, die sich mit den Belangen hinsichtlich ihrer Menschenrechte befassen.