



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

HÜRDEN BEIM ZUGANG ZUR  
WOHNUNGSLOSENHILFE IN ÖSTERREICH

AMNESTY  
INTERNATIONAL



**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](mailto:copyright@amnesty.org).



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

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>GLOSSAR</b> .....	<b>4</b>
<b>HINTERGRUND DES FORSCHUNGSPROJEKTS</b> .....	<b>10</b>
<b>METHODIK</b> .....	<b>10</b>
<b>1. HINTERGRUND</b> .....	<b>14</b>
1.1 WOHNUNGS- UND OBDACHLOSIGKEIT IN ÖSTERREICH .....	15
ÜBERBLICK .....	15
WOHNUNGS- UND OBDACHLOSIGKEIT IN ZAHLEN .....	17
1.2 „Man braucht sich nicht zu schämen – es kann jedem passieren“ – Erfahrungen mit Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich .....	18
1.3 Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich .....	19
<b>2. DAS FEHLEN EINER RECHTSGRUNDLAGE FÜR DIE BEREITSTELLUNG VON WOHNUNGSLOSENHILFE IN ÖSTERREICH</b> .....	<b>22</b>
2.1 Österreich setzt das Recht auf Wohnen nicht vollständig um .....	23
2.2 Das Fehlen einer nationalen Wohnstrategie .....	25
<b>3. STRUKTURELLE GRÜNDE FÜR WOHNUNGS- UND OBDACHLOSIGKEIT UND MANGELNDE PRÄVENTION</b> .....	<b>28</b>
3.1 Die strukturellen Gründe für Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich .....	29
3.1.1 DER MANGEL AN LEISTBAREM WOHNRAUM .....	30
3.1.2 ARMUT ALS ERSCHWERENDER UMSTAND .....	33
3.1.3 DAS SOZIALHILFE-GRUNDSATZGESETZ VERSCHÄRFT DEN KAMPF UM LEISTBAREN WOHNRAUM .....	35
3.1.4 UNZUREICHENDE VERHÜTUNG VON DELOGIERUNGEN .....	38
3.2 Geschlechtsspezifische Gewalt – ein Grund für Wohnungs- und Obdachlosigkeit von Frauen .....	41
3.3 Andere von Wohnungs- und Obdachlosigkeit bedrohte Gruppen .....	44
3.3.1 SEXARBEITER*INNEN .....	45
3.3.2 JUNGE ERWACHSENE .....	46
<b>4. HINDERNISSE BEIM ZUGANG ZUR WOHNUNGSLOSENHILFE</b> .....	<b>48</b>
4.1 Fehlende Statistiken .....	50
4.2 Bundesweite Unterschiede bei der Bereitstellung, der Zugänglichkeit und der Verfügbarkeit von Diensten .....	51
4.2.1 MANGEL AN UNTERSTÜTZUNGSANGEBOTEN, DIE AUF DIE SPEZIELLEN BEDÜRFNISSE VON FRAUEN UND JUNGEN ERWACHSENEN ZUGESCHNITTEN SIND .....	53
4.2.2 NOTUNTERKÜNFTE NUR NACHTS VERFÜGBAR .....	54
4.3 Hürden beim Zugang zur Wohnungslosenhilfe .....	55
4.3.1 KRITERIEN FÜR (NICHT-)ANSPRUCHSBERECHTIGUNG SCHLIESSEN MENSCHEN VON DER WOHNUNGSLOSENHILFE AUS .....	55
4.3.2 WEITERE HÜRDEN BEIM ZUGANG ZUR WOHNUNGSLOSENHILFE .....	58
<b>5. HOUSING FIRST – EINE ALTERNATIVE ZUM STUFENMODELL?</b> .....	<b>65</b>
5.1 Wohnen im Mittelpunkt der Unterstützung .....	65
5.2 Die Erfahrungen mit Housing First in Österreich .....	67
5.3 Die Anspruchskriterien für den Zugang zu Housing First .....	69
<b>6. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN</b> .....	<b>71</b>

# GLOSSAR

Betreuer*innen	Für die Zwecke dieses Berichts werden Betreuer*innen als Fachkräfte definiert, die Unterstützung und Beratung für Personen anbieten, welche in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben. Die Definition schließt auch Kräfte mit ein, die in Notunterkünften und vorübergehender Unterbringung arbeiten, sowie mobile Hilfsdienste. Falls im Bericht nicht näher spezifiziert, können Sozialarbeiter*innen ebenfalls unter dem Begriff „Betreuer*innen“ subsumiert werden.
Bundesarbeitsgemeinschaft für Wohnungslose (BAWO)	Die BAWO ist ein Dachverband für die Unterstützung von Wohnungs- und Obdachlosen in Österreich. Sie wurde 1991 mit dem Ziel gegründet, als österreichweite Plattform für entsprechende Dienste zu fungieren. Heute besteht die BAWO aus 55 verschiedenen Mitgliedsorganisationen und 95 Einzelmitgliedern. Die BAWO möchte dazu beitragen, die Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich zu beseitigen, indem sie nicht nur Dienstleistungen anbietet, sondern auch als Impulsgeberin für wichtige Interessenvertreter*innen und Entscheidungsträger*innen fungiert.
Chancenhaus	Im Rahmen der Notunterkünfte bietet ein Chancenhaus Unterkunft für Personen, die in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben. Charakteristisch für diese Einrichtungen sind der niedrighschwellige Zugang, die Bereitstellung einer engmaschigen Unterstützung durch Sozialarbeit und Beratung sowie eine zeitliche Begrenzung der Dienste. Im Gegensatz zu den meisten anderen Notunterkünften ist das Chancenhaus Tag und Nacht durchgehend geöffnet. Aktuell stehen diese Dienste ausschließlich in der Stadt Wien zur Verfügung.
Erfüllungsvorbehalt	Der sogenannte „Erfüllungsvorbehalt“ besagt, dass ein entsprechender internationaler Vertrag oder ein Instrument innerhalb Österreichs nicht unmittelbar anwendbar ist, selbst wenn dieser Vertrag ratifiziert wurde.
ETHOS	Als Werkzeug für ein besseres Verständnis und eine bessere Erfassung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit und um eine gemeinsame „Sprache“ für den länderübergreifenden Austausch über Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu schaffen, hat die FEANTSA eine europäische Typologie der Wohnungs- und Obdachlosigkeit und des Ausschlusses vom

	<p>Wohnungsmarkt entwickelt (ETHOS). Diese Typologie wurde 2005 eingeführt; eine überarbeitete englischsprachige Version namens „ETHOS light“ harmonisierte 2017 die Definitionen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit für statistische Zwecke weiter. Diese Definition wird von den meisten Organisationen verwendet, die in Österreich zu Wohnungs- und Obdachlosigkeit arbeiten.</p>
Fachstelle für Wohnungssicherung (FAWOS)	<p>Die Fachstelle für Wohnungssicherung (FAWOS) ist eine Einrichtung der Volkshilfe Wien, einer Sozialorganisation, die vonseiten der Stadt Wien Unterstützung und Beratung für Personen anbietet, die in akuter Gefahr sind, ihre Wohnung zu verlieren.</p>
FEANTSA	<p>Die FEANTSA ist der Europäische Verband nationaler Organisationen, die mit Wohnungslosen arbeiten (<i>European Federation of National Organisations Working with the Homeless</i>). 1989 gegründet, führt die FEANTSA nicht-gewinnorientierte Organisationen und Dienste zusammen, die Wohnungs- und Obdachlose in Europa unterstützen. Derzeit sind es über 120 Mitgliedsorganisationen aus 30 Ländern, darunter alle 27 EU-Mitgliedsstaaten. Sie ist die einzige europäische NGO, die sich ausschließlich auf den Kampf gegen Wohnungs- und Obdachlosigkeit konzentriert.</p>
Fonds Soziales Wien	<p>Der Fonds Soziales Wien ist ein Betrieb im Gesundheits- und Sozialssektor der Stadt Wien, der Fürsorge und Hilfsdienste anbietet, darunter Schuldenberatung, Wohnungslosenhilfe sowie Grundversorgung für Geflüchtete. Zusammen mit 160 Partnerorganisationen und einer Reihe von Tochtergesellschaften unterstützt der Fonds pro Jahr über 100.000 Klient*innen. Er bietet auch bezahlbaren Wohnraum für die verschiedenen Klient*innen, die die Dienste des Fonds in Anspruch nehmen.</p>
Gemeindewohnung	<p>Städte und Gemeinden können Gemeindewohnungen anbieten, um die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum zu gewährleisten. Von der Stadt oder der Gemeinde subventioniert oder finanziert, ist der Zugang zu solchen Wohnungen an bestimmte Voraussetzungen gebunden, wie etwa Einkommen, Nationalität oder Aufenthaltsstatus usw.</p>
Genossenschaftswohnung	<p>Genossenschaftswohnungen werden vom Österreichischen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (GBV) bereitgestellt und durch</p>

	Bundesrecht reguliert. Angeboten werden sowohl Mietobjekte als auch Eigentumsimmobilien. Der GBV basiert auf dem Prinzip, dem Gemeinwohl zu dienen und keine Gewinnmaximierung anzustreben, was bedeutet, dass die Wohnkosten auf Grundlage der tatsächlichen Kosten für Bau, Verwaltung usw. kalkuliert werden.
Housing First	„Housing First“ ist ein Ansatz in der Wohnungslosenhilfe in Österreich für Menschen, die wohnungs- und obdachlos sind. Das Grundprinzip ist die Bereitstellung von eigenständig bewohntem Wohnraum, während gleichzeitig für Unterstützung auf verschiedenen Ebenen gesorgt wird, solange die Betroffenen diese brauchen.
Jugend am Werk	Jugend am Werk Steiermark GmbH zählt zu den führenden Anbietern sozialer Dienstleistungen in der Steiermark. In der steirischen Landeshauptstadt Graz stellt Jugend am Werk Housing First für Frauen bereit.
Mobil betreutes Wohnen	Mobil betreutes Wohnen steht für flexible, bedürfnisorientierte und professionelle Fürsorge und Unterstützung in den eigenen vier Wänden.
Nettoausgleichszulagenrichtsatz	Der Nettoausgleichszulagenrichtsatz soll die Lücke zwischen dem Einkommen einer Person und den Höchstbeträgen der Sozialhilfe schließen, was besonders für Erwerbsarme und Menschen mit niedrigen Pensionen wichtig ist.
neunerhaus	Die Organisation neunerhaus wurde 1999 gegründet und hat ihren Hauptsitz in Wien. neunerhaus stellt Menschen, die in der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit leben, (über Housing First) vorübergehende Unterbringung ebenso zur Verfügung wie dauerhaftes Wohnen. Darüber hinaus leistet neunerhaus medizinische Versorgung und allgemeine Unterstützung mithilfe von Sozialarbeit und Beratung.
Notunterkunft	Notunterkünfte bieten kurzfristige und zeitlich begrenzte Übernachtungsmöglichkeiten für Personen an, die akut von Obdachlosigkeit betroffen sind.
P7	Das P7, eine Einrichtung der Caritas Wien, ist eine soziale Organisation, die als Kontaktzentrale für Personen mit Erfahrungen in der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit fungiert. In Zusammenarbeit mit dem Fonds Soziales Wien registriert das P7 sämtliche verfügbaren Plätze in Notunterkünften in Wien und vermittelt auf der Straße lebenden Menschen Notschlafstellen.

Peer	Peers sind Personen, die früher selbst Erfahrungen in der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit gemacht haben und nun ihre Unterstützung Personen anbieten, die aktuell wohnungs- oder obdachlos sind. Seit 2019 bietet die Organisation neunerhaus einen Kurs an, mit dem man eine offizielle Bescheinigung als Peer erwerben kann.
Rundum- Unterstützungsangebote	Rundum-Unterstützung bezieht sich auf Unterstützungsmaßnahmen, die von der Unterbringung selbst getrennt sind. Das heißt, dass die Unterstützung unabhängig von der tatsächlichen Wohnsituation einer Person erfolgt. Die Rundum-Unterstützung wird von einem multiprofessionellen Team geleistet, das seine Zeit frei einteilen und sich an die jeweiligen Umstände oder Bedürfnisse von Klient*innen anpassen kann.
Sozialarbeiter*in	Sozialarbeiter*innen bieten Einzelpersonen, Familien oder Gemeinschaften in Lebenskrisen oder schwierigen Situationen Unterstützung und Beratung an. Sozialarbeit ist praxisorientiert und zielt darauf ab, das allgemeine Wohlbefinden und Funktionieren von Einzelpersonen oder Gesellschaften zu verbessern. Je nach ihrem Einsatzbereich können Sozialarbeiter*innen ganz verschiedene Aufgaben übernehmen.
Sozialhilfe-Grundsatzgesetz	Das Gesetz zielt darauf ab, die Sozialhilfesysteme in allen Bundesländern zu harmonisieren. Da es ein Grundsatzgesetz ist, müssen die Bundesländer seine Bestimmungen für die Umsetzung auf Landesebene genauer regeln. Neben einem verbindlichen Rahmen enthält es auch mehrere optionale Regelungen, die den Bundesländern erheblichen Freiraum bei der Gestaltung ihrer Durchführungsgesetze zugestehen. Nach dem am 1. Juni 2019 in Kraft getretenen Gesetz sind die Bundesländer verpflichtet, binnen sieben Monaten solche Gesetze zu verabschieden.
Statistik Austria	Statistik Austria ist das staatliche Amt für Statistik. Seine Aufgabe ist die Datensammlung und die Veröffentlichung von Statistiken auf Gebieten von öffentlichem Interesse, wie zum Beispiel Wirtschaft, Verwaltung, Medien und Politik.
Stufenmodell	Das Stufenmodell ist der verbreitetste Ansatz in der Wohnungslosenhilfe in Österreich. Es ist gekennzeichnet durch niederschwellig zugängliche Notunterkünfte am unteren Rand des Modells und unabhängiges Wohnen am oberen.

Tageszentrum	Tageszentren bieten die Möglichkeit, Grundbedürfnisse abzudecken, wie etwa sanitäre Einrichtungen und Kochgelegenheiten aufzusuchen. Sie stellen auch Aufenthaltsräume bereit und bieten Information, Beratung und die Vermittlung an andere Organisationen oder Behörden für Personen, die von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen oder gefährdet sind. Tageszentren bieten jedoch keine Übernachtungsmöglichkeit an.
Verdeckte Wohnungslosigkeit	„Verdeckte Wohnungslosigkeit“ beschreibt die Situation von Personen, die in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit leben, jedoch nicht in offiziellen Statistiken aufscheinen. Dazu zählen Personen, die wohnungs- oder obdachlos werden, jedoch eine vorübergehende Lösung finden, indem sie bei Verwandten oder Freund*innen unterkommen, Couchsurfing betreiben oder in besetzten Häusern oder anderen unsicheren und ungeeigneten Räumen wohnen. Im österreichischen Kontext betrifft verdeckte Wohnungslosigkeit Frauen in besonderem Maße.
Vorübergehende Unterbringung	Vorübergehende Unterbringung bezieht sich auf alle Dienste der Wohnungslosenhilfe, die in Notunterkünften vor Ort Versorgung und Hilfe für einen bestimmten Zeitraum anbieten. Die Unterkünfte können auf bestimmte Personengruppen zugeschnitten sein, wie etwa Menschen, die mit psychischen Problemen oder mit Suchterkrankungen leben.
Winterpaket	Winterpakete bieten humanitäre Nothilfe für Menschen, die in der kalten Jahreszeit ohne Obdach sind. Dazu gehören Plätze in Notunterkünften, Wärmestuben und eine erhöhte Zahl von Mitarbeitenden in bereits bestehenden Beratungsstellen sowie Sozialarbeit auf den Straßen. Winterpakete stehen allen Menschen, die obdachlos sind, offen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus oder ihrer Anspruchsberechtigung auf Sozialhilfe.
Wohnbauförderung	Die Wohnbauförderung ist ein steuerrechtliches Instrument, das finanzielle Unterstützung für angemessenen, qualitätvollen und leistbaren Wohnraum bereitstellt. Die Wohnbauförderung unterliegt der Zuständigkeit der Bundesländer und ist in der Gesetzgebung der Ländergesetze verankert. Die verfügbare finanzielle Unterstützung kann Darlehen, Zuschüsse oder Finanzbeihilfen umfassen.

Wohnungs- und  
Obdachlosigkeit

Im vorliegenden Bericht wird Wohnungs- und Obdachlosigkeit als Zustand oder Lage definiert, wo es Menschen an einer verlässlichen, sicheren und angemessenen Unterkunft fehlt. Diese Definition schließt auch Personen mit ein, die in Notunterkünften oder im Freien schlafen, sowie Personen, die in zeitlich befristeten Unterkünften leben.

# HINTERGRUND DES FORSCHUNGSPROJEKTS

Diese Recherche ist Teil eines umfassenden Projekts von Amnesty International Österreich über Armut und Menschenrechte und zielt darauf ab, das Bewusstsein über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu steigern, dafür zu sorgen, dass alle Menschen imstande sind, diese Rechte einzufordern und auszuüben, und dadurch Armut effektiver bekämpfen zu können.<sup>1</sup> Amnesty International Österreich ist außerordentliches Mitglied der österreichischen Armutskonferenz. Die Armutskonferenz ist ein Netzwerk aus über 40 sozialen Organisationen, Bildungs- und Forschungseinrichtungen, die sich mit Ursachen, Daten und Fakten, Strategien und Maßnahmen gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich beschäftigen. Dieses vorläufige Forschungsprojekt war zeitlich und in seinem Umfang begrenzt und soll eine menschenrechtliche Perspektive auf ein zentrales Problem liefern, nämlich das der Wohnungs- und Obdachlosigkeit, insbesondere im Vorfeld der anstehenden Überprüfung durch den UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Bezug darauf, wie Österreich seinen Verpflichtungen nach dem Pakt, das Recht der Menschen auf Wohnen zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen, nachkommt.

Darüber hinaus soll dieses Projekt ein Beitrag zu den Diskussionen über eine allgemeine Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in Österreich leisten, vor allem indem es das Verfahren der Absichtserklärung der Bundesregierung beschleunigt, welches im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung zur Überarbeitung des österreichischen Grundrechtekatalogs enthalten ist.<sup>2</sup>

Wohnungs- und Obdachlosigkeit gilt als eine der extremsten Verletzungen des Menschenrechts auf Wohnen. Amnesty International erkennt an, dass es auch andere wichtige Aspekte von Wohnungs- und Obdachlosigkeit und Menschenrechten gibt, die weiterer Forschung bedürfen, welche jedoch über den Umfang dieses vorläufigen Forschungsprojekts hinausgehen.<sup>3</sup>

## METHODIK

---

<sup>1</sup> Siehe Amnesty International Österreich, Armut verletzt Menschenrechte (Themenseite),

<https://www.amnesty.at/themen/wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte/armut-verletzt-menschenrechte/>

<sup>2</sup> Republik Österreich, Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm, 2020 – 2024, Seite 13,

<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7b9e6755-2115-440c-b2ec-cbf64a931aa8/RegProgramm-lang.pdf>

<sup>3</sup> Gemäß den Recherchen anderer Organisationen, wie zum Beispiel die Bundesarbeitsgemeinschaft für Wohnungslose (BAWO) und die *European Federation of National Organisations Working with the Homeless* (FEANTSA), sowie den Informationen aus den Interviews, die für diesen Bericht durchgeführt wurden, mehrere Gruppen, die ein erhöhtes Risiko haben, Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu erfahren. Zu diesen zählen, unter anderem junge Erwachsene, Rom\*nja, LGBTIQ-Personen und Menschen mit Behinderungen. Für die Zwecke dieses Berichts war es aus Zeit- und Ressourcengründen nicht möglich, sich auf diese und andere Risikogruppen zu konzentrieren, wie z. B. Asylbewerber\*innen oder Personen, die aus der Haft oder dem Krankenhaus entlassen wurden. Organisationen, die sich auf diese Bereiche konzentrieren, sind beispielsweise die Bundesarbeitsgemeinschaft für Wohnungslose (BAWO), NEUSTART (eine Organisation, die im Bereich der justiznahen Sozialarbeit, Bewährungshilfe und Prävention tätig ist), oder Ute Bock Flüchtlingsprojekt.

Dieser Bericht beruht auf qualitativer Forschung, die Amnesty International zwischen August 2021 und März 2022 durchgeführt hat, und behandelt die Frage, inwieweit das Recht auf Wohnen von Österreich respektiert, geschützt und umgesetzt wird, vor allem in Bezug auf Wohnungs- und Obdachlosigkeit. Amnesty International untersuchte vor allem bestimmte Aspekte in Bezug auf die Vermeidung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit sowie die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Notunterkünften für Personen in besonderen Notsituationen oder in Gefahr von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit sowie in Bezug auf die erhöhten Hindernisse, die manche überwinden müssen, wenn sie – abhängig von intersektionalen Aspekten ihrer Identität – Zugang zu Notunterkünften oder damit verbundenen Unterstützungsangeboten suchen.

Die Recherche erfolgte sowohl durch Sekundärforschung und Literaturrecherche als auch durch eingehende Interviews mit Personen, die in der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit leben oder früher Erfahrungen damit gemacht haben, sowie mit Organisationen, die auf dem Gebiet der Wohnungs- und Obdachlosigkeit arbeiten, Expert\*innen, die an der Seite von Menschen tätig sind, welche von Wohnungs- und Obdachlosigkeit bedroht oder akut betroffen sind, eingeschlossenen Dienstleister\*innen im Bereich der Wohnungslosenhilfe sowie Jurist\*innen.

Amnesty International organisierte zwei Workshops mit Vertreter\*innen von NGOs, die auf dem Gebiet Wohnungs- und Obdachlosigkeit tätig sind, sowie mit Menschen, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit gemacht haben, im österreichischen Kontext auch „Peers“ genannt: Der erste Workshop fand als persönliches Treffen in der Anfangsphase der Recherchen am 15. Oktober 2021 mit fünf Teilnehmer\*innen statt, darunter drei Peers. Das Ziel des ersten Workshops war es, die Forschungsfragen zu besprechen, die Ergebnisse der Sekundärforschung bezüglich der potenziellen menschenrechtlichen Schlüsselanliegen zu überprüfen sowie Forschungslücken zu bestätigen und zu erkennen. Der Workshop trug auch dazu bei, dass die Mitarbeiter\*innen von Amnesty International unerlässliches Input, Feedback und Rat bekamen, welche die geeignetste und ethisch beste Weise ist, Interviews mit Menschen zu führen, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit haben. Der zweite, in Präsenz abgehaltene Workshop fand am 4. März 2022 mit sieben Teilnehmenden statt, darunter vier Personen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit, um Feedback zu den Forschungsergebnissen, zur Analyse und zu den Empfehlungen einzuholen. Sämtliche Einzelinterviews mit Personen, die Wohnungs- und Obdachlosigkeit erlebt haben, wurden durch die Zusammenarbeit mit Organisationen und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe ermöglicht, die einen Aufruf veröffentlichten, auf den sich Freiwillige melden konnten, die an diesen Interviews teilnehmen wollten.

Menschen machen aus einer Reihe von Gründen Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit, die sich meistens mit Faktoren wie Herkunft, Ethnie, Geschlecht, Geschlechtsidentität, sexuelle Orientierung, Migrationsstatus, Armut, Drogenkonsum, Behinderung und psychische Gesundheit überschneiden. Angesichts des erheblichen Mangels an Strategien und Statistiken über Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich, welche die besonderen Bedürfnisse von Frauen reflektieren, die oft verborgen bleiben, bemühte sich dieses Projekt besonders darum, Frauen, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit haben, zu hören und ihren Anliegen und Bedenken eine Plattform zu bieten.

Amnesty International interviewte auch 30 Personen, die auf dem Gebiet der Wohnungslosenhilfe arbeiten oder mit ihm zu tun haben, darunter Menschen, die Unterstützungsangebote anbieten oder Notunterkünfte leiten, sowie mit NGO-Mitarbeitenden und Expert\*innen auf diesem Gebiet. Neben den Angaben der Interviewten stützt sich der Bericht auch auf die Analyse einer Reihe von Dokumenten und Quellen, darunter Studien der Bundesregierung, von Forschungseinrichtungen und NGOs sowie im Druck und in den elektronischen Medien erschienene Artikel.

Amnesty International sprach mit 19 Personen, die entweder aktuell in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben oder in jüngster Zeit davon betroffen waren. Sieben der Befragten waren zum Zeitpunkt des

Interviews wohnungs- oder obdachlos. Die Befragten teilten ihre Erfahrungen mit Wohnungs- und Obdachlosigkeit in drei österreichischen Städten, davon waren 15 Personen in Wien, zwei in Linz und zwei in Graz. Leider konnte Amnesty International trotz nachhaltiger Bemühungen nicht mit Personen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Salzburg und Innsbruck sprechen. Die Organisation sprach allerdings mit Organisationen und sozialen Trägern in diesen beiden Städten. Von den 19 Interviewten waren elf Frauen und acht Männer. Mindestens zwölf der Befragten waren österreichische Staatsangehörige, vier waren EU-Bürger\*innen und mindestens zwei Nicht-EU-Bürger\*innen. Vier der Befragten waren jünger als 40 Jahre, und 15 Befragte waren zwischen 40 und 65 Jahre alt. Die meisten Interviews wurden unter Einhaltung der Covid-19-Bestimmungen persönlich geführt. Aufgrund einer sich verändernden Pandemie-Situation mussten einige wenige Interviews allerdings über sichere Online-Plattformen geführt werden.

In Übereinstimmung mit der von den Befragten erteilten informierten Einwilligung und wie es bei Recherchen von Amnesty International der Standard ist, enthält der Bericht das Datum, an dem das Interview geführt wurde, schützt jedoch die Identität mancher Personen im Einklang mit deren Wünschen durch die Verwendung eines Pseudonyms und anderer Maßnahmen zur Unkenntlichmachung der Betroffenen, ihres Aufenthaltsorts, ihrer Nationalität sowie anderer Einzelheiten, die über ihre Identität Aufschluss geben könnten.

Amnesty International bat das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz sowie das Justizministerium schriftlich um Informationen über Statistiken in Bezug auf Personen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit, Statistiken über Delogierungen und Räumungsbescheide, geplante Maßnahmen zur Verhinderung von Delogierungen im Zusammenhang mit Covid-19 sowie die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium und den Bundesländern. Am 19. Januar 2022 traf sich Amnesty International mit zwei Vertreter\*innen des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz auf einer sicheren Online-Plattform, um über die schriftlich erbetenen Informationen zu sprechen. Die von den Beamt\*innen bei diesem Gespräch gelieferten Informationen fanden Eingang in diesen Bericht.

Amnesty International teilte dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz die in diesem Bericht enthaltenen wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen am 28. März 2022 schriftlich mit, um dem Ministerium die Möglichkeit zu geben, diese zu kommentieren. Am 4. April 2022 antwortete der Minister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz schriftlich auf die Erkenntnisse und Empfehlungen von Amnesty International. Die in diesem Schreiben gelieferten Informationen fanden Eingang in diesen Bericht. Amnesty International wandte sich auch schriftlich an das Justizministerium und bat um weitere Informationen über die Zahl der während der Covid-19-Pandemie ergangenen Räumungsbescheide und Zwangsräumungen. Bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts hatte die Organisation noch keine Antwort vom Justizministerium erhalten.

## **DANKSAGUNG**

Amnesty International bedankt sich herzlich bei allen Personen, die so freundlich waren, ihre Erfahrungen und ihr Fachwissen mit der Organisation zu teilen. Ganz besonders danken wir den Menschen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit, die bereit waren, sich für diesen Bericht interviewen zu lassen, und die so großzügig ihre Erfahrungen, ihre Erkenntnisse und ihr Fachwissen mit uns geteilt haben. Ohne sie wäre dieser Bericht nicht möglich gewesen. Wir danken auch allen Organisationen, die uns ihre Dienste und ihre Unterstützung während der Recherche zur Verfügung gestellt sowie Interviews und Gruppendiskussionen ermöglicht haben und für ihren Rat und ihr Feedback in Bezug auf den Bericht. Schließlich danken wir auch dem österreichischen Ministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz dafür, dass es Amnesty International

empfangen hat, sowie für die bei dem Treffen sowie in der schriftlichen Antwort zur Verfügung gestellten Informationen.

# 1. HINTERGRUND

**„Die von Staaten und Lokalregierungen [während der Covid-19-Pandemie] ergriffenen befristeten Linderungsmaßnahmen beweisen, dass nationale Gesetze geändert oder uminterpretiert werden können, um das Recht auf Wohnen besser zu schützen. ... Was jetzt nottut, ist der politische Wille, befristete Maßnahmen in dauerhaftere Lösungen umzuwandeln, die den Schutz und die Umsetzung des Rechts auf angemessenes Wohnen für alle gewährleisten ...”<sup>4</sup>**

Leilani Farha, frühere UN-Sonderberichterstatterin zum Recht auf angemessenes Wohnen

Jeder hat das Recht auf angemessenes Wohnen.<sup>5</sup> Ein Zuhause ist der Mittelpunkt des sozialen, emotionalen und – während der Covid-19-Pandemie für viele auch – wirtschaftlichen Lebens. Ein geschütztes und sicheres Zuhause ist die Grundlage für den Genuss einer Reihe anderer Menschenrechte, darunter die Rechte auf Gesundheit, soziale Sicherheit, Arbeit, Wählen, Privatleben und Bildung.<sup>6</sup> Trotzdem fehlt es 1,8 Milliarden Menschen weltweit an angemessenem Wohnraum, während mehr als etwa 150 Millionen Menschen unter anderem aufgrund von Naturkatastrophen, Konflikten, Delogierungen und Armut wohnungs- oder obdachlos sind.<sup>7</sup>

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), das aus unabhängigen Expert\*innen bestehende Gremium, welches die Umsetzung des Pakts überwachen soll, betonte ausdrücklich, dass das Recht auf angemessenes Wohnen nicht in engem Sinne interpretiert werden dürfe, und legte in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 über das Recht auf Wohnen bestimmte Mindestkriterien fest. Dazu zählen:

- 1) Sicherheit des Wohnverhältnisses im Sinne einer juristischen Garantie gegen Zwangsräumungen, Schikanen und andere Bedrohungen;
- 2) Verfügbarkeit von Diensten, Dingen, Einrichtungen und Infrastruktur, wie zum Beispiel Trinkwasser, angemessene Sanitärversorgung, Energie zum Kochen, Heizen, Beleuchten, Lagern von Lebensmitteln oder Müllentsorgung;
- 3) Bezahlbarkeit, da mit Wohnen verbundene Kosten den Genuss anderer Menschenrechte durch die Wohnenden weder bedrohen noch beeinträchtigen dürfen;
- 4) Bewohnbarkeit, also Wohnraum, der physische Sicherheit und ausreichenden Platz ebenso bietet wie Schutz vor Kälte, Feuchtigkeit, Hitze, Regen, Wind sowie anderen Gefahren für Gesundheit und Wohnumfeld;
- 5) Zugänglichkeit, um die speziellen Bedürfnisse von benachteiligten und marginalisierten

---

<sup>4</sup> Bericht an den UN-Menschenrechtsrat, UN-Sonderberichterstatterin für angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und für das Recht auf Nichtdiskriminierung in diesem Zusammenhang, UN Doc. A/HRC/37/53, para.1,

[https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A%2FHRC%2F37%2F53](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A%2FHRC%2F37%2F53)

<sup>5</sup> UN-Fachausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im Folgenden: CESCR), Allgemeine Bemerkung Nr. 4: Das Recht auf angemessenes Wohnen (Article11(1), UN Doc. E/1992/23 paras 1, 6

<sup>6</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in, UN Doc. A/HRC/37/53 S. 9

<sup>7</sup> Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), Das Recht auf angemessenes Wohnen, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/RightToHousing/Pages/RighttoAdequateHousingIndex.aspx>

- Gruppierungen zu berücksichtigen;
- 6) Standort des Wohnraums, der den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten, Gesundheitsfürsorge, Schulen, Kinderbetreuung und anderen sozialen Einrichtungen gestattet und sich zugleich nicht in verschmutzten oder gefährlichen Gebieten befindet; sowie
  - 7) Kulturelle Angemessenheit, sodass der Wohnraum den Ausdruck der kulturellen Identität respektiert und ermöglicht.<sup>8</sup>

Wohnungs- und Obdachlosigkeit ist laut Artikel 11(1) des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR), dem Österreich 1978 als Vertragsstaat beigetreten ist, als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard eine offenkundige Verletzung des Menschenrechts auf angemessenes Wohnen. Wohnungs- und Obdachlosigkeit gilt als eine der extremsten Verletzungen des Rechts auf angemessenes Wohnen.<sup>9</sup> Das Recht auf angemessenes Wohnen ist auch in verschiedenen anderen internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen verankert, darunter im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)<sup>10</sup>, im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC)<sup>11</sup>, im Internationalen Übereinkommen über die Beseitigung von jeder Form der Rassendiskriminierung (ICERD)<sup>12</sup> und in der Europäischen Sozialcharta.<sup>13</sup>

Menschen, die von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen sind, leiden oft unter weiteren Menschenrechtsverletzungen, wie etwa des Rechts auf Leben, Sicherheit der Person, Gesundheit sowie des Rechts auf Privat- und Familienleben, und können einem erhöhten Risiko ausgesetzt sein, von grausamer und unmenschlicher Behandlung<sup>14</sup> betroffen oder vom Recht auf Nicht-Diskriminierung ausgenommen zu sein.<sup>15</sup>

## 1.1 WOHNUNGS- UND OBdachLOSIGKEIT IN ÖSTERREICH

### ÜBERBLICK

Österreich gilt international als gutes Beispiel in Bezug auf das Recht auf Wohnen. Dies ist vor allem auf das Segment des sozialen Wohnungsbaus, insbesondere in Wien, und die ergänzende Wohnungslosenhilfe zurückzuführen.<sup>16</sup>

Der CESCR, das Gremium aus unabhängigen Expert\*innen, das die Umsetzung des Pakts überwachen soll, dem Österreich beigetreten ist, erklärte in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 ausdrücklich, dass „ein Vertragsstaat, in dem eine nennenswerte Zahl von Personen nicht ... über eine einfache

<sup>8</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 4 über das Recht auf angemessenes Wohnen

<sup>9</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in, UN Doc. A/HRC/43/43, para.30

<sup>10</sup> Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Artikel 17

<sup>11</sup> UN Kinderrechtskonvention, Artikel 27

<sup>12</sup> Internationales Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung (ICERD), Artikel 5

<sup>13</sup> Europäische Sozialcharta (revidiert), Artikel 31

<sup>14</sup> 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 v Frankreich* (28820/13, 75547/13 und 13114/15), Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

<sup>15</sup> OHCHR, Das Recht auf angemessenes Wohnen,

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/RightToHousing/Pages/RighttoAdequateHousingIndex.aspx>

<sup>16</sup> Siehe U.S. Department of Housing and Urban Development, Vienna's Unique Social Housing Program, [https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr\\_edge\\_featd\\_article\\_011314.html](https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr_edge_featd_article_011314.html); Urban Agenda for the EU, Policy Guidelines for Affordable Housing in European Cities, City of Vienna, 2018, [https://www.iut.nu/wp-content/uploads/2018/12/HfA\\_Brosch%C3%BCre\\_7\\_12\\_Ansicht-002.pdf](https://www.iut.nu/wp-content/uploads/2018/12/HfA_Brosch%C3%BCre_7_12_Ansicht-002.pdf)

Unterkunft und Wohnraum verfügt ... ganz offenkundig seine Verpflichtungen nach dem Pakt verletzt“.<sup>17</sup>

In Österreich waren 2019 über 22.000 Menschen von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffen. Weder in der österreichischen Verfassung noch im Bundesgesetz findet sich eine Rechtsgrundlage für die Bereitstellung von Wohnungslosenhilfe. Außerdem gibt es keine aufgeschlüsselten Daten über Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich (siehe Kapitel 4.1), was es schwierig macht, alle Facetten von Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu beurteilen. Seit den 1980er Jahren wurde die bestehende Wohnungslosenhilfe, die ursprünglich von karitativen Organisationen oder Sozialeinrichtungen geleistet wurde, in regionale länderspezifische Sozialhilfegesetze integriert und damit in die Zuständigkeit der Bundesländer überführt.

In Österreich besteht die Wohnungslosenhilfe in erster Linie aus:

- Präventionsdiensten,
- Beratungs- und Unterstützungsangeboten,
- Nothilfen,
- Mobil betreutem Wohnen,
- Vorübergehenden Unterbringungsangeboten.

Aufgrund regionaler Unterschiede und historischer Entwicklungen ist die Wohnungslosenhilfe nicht einheitlich geregelt, sondern unterscheidet sich je nach Bundesland. Überdies gibt es bei diesen Diensten hinsichtlich der Zugangsschwelle, des Umfangs und der Unterstützungsdauer Unterschiede zwischen den Bundesländern sowie innerhalb der einzelnen Bundesländer.

Daher ist die erste Anlaufstelle für Personen, die von Wohnungs- und Obdachlosigkeit bedroht oder betroffen sind, in jedem Bundesland eine andere. Auf der offiziellen Website der Bundesregierung findet sich eine (unvollständige) Liste möglicher Anlaufstellen<sup>18</sup>, doch sind diese überwiegend soziale Organisationen oder Notfalldienstleister\*innen.<sup>19</sup>

Unabhängig vom Bundesland sind jedoch Personen, die im jeweiligen Bundesland keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, vom Zugang zur Wohnungslosenhilfe in diesem Bundesland ausgeschlossen. Die einzigen Angebote, die dieser Personengruppe offenstehen, sind die sogenannten Winterpakete, die jedoch als rein humanitäre Maßnahme gelten und gewährleisten, dass in den kältesten Monaten des Jahres niemand im Freien übernachten muss.

Personen, die in einem Bundesland Anspruch auf Wohnungslosenhilfe haben, können auf diese zugreifen und dann die verschiedenen Stufen des sogenannten „Stufenmodells“ durchlaufen, das in Österreich nach wie vor den vorherrschenden Ansatz in der Wohnungslosenhilfe darstellt.<sup>20</sup>

Das Stufenmodell zeichnet sich durch niederschwellige Notunterkünfte aus, wie etwa auf der ersten Stufe des Systems Notschlafstellen, die meist auf wenige Monate begrenzt sind, und unabhängiges Wohnen am anderen Ende des Systems, mit verschiedenen Formen des betreuten Wohnens dazwischen. Allerdings sind verpflichtende Supervision und Unterstützung Vorbedingungen, dass jemand letztendlich wieder in einer eigenen und sicheren Wohnung leben kann – entweder durch Zugang zum sozialen Wohnungssegment oder zum privaten Mietmarkt.

---

<sup>17</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 3, para. 10

<sup>18</sup> Siehe [oesterreich.gv.at](https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/armut/2/Seite.1694300.html), Beratung und Betreuung bei (drohendem) Wohnungsverlust, <https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/armut/2/Seite.1694300.html>

<sup>19</sup> In Wien betreibt der Fonds Soziales Wien (FSW) eigene Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, wie etwa Notschlafstellen und Tageszentren, und arbeitet direkt mit anderen sozialen Einrichtungen zusammen, die Angebote der Wohnungslosenhilfe anbieten. In Oberösterreich, Salzburg, der Steiermark und Tirol hingegen übertragen die jeweiligen Landesregierungen und Gemeinden die Bereitstellung von Wohnungslosenhilfeleistungen an soziale Organisationen.

<sup>20</sup> Volker Busch-Geertsemay, BAWO, *Festschrift H Housing First – Housing Plus*, S. 110 – 125

## WOHNUNGS- UND OBDACHLOSIGKEIT IN ZAHLEN

Es gibt keine offizielle internationale Definition von Wohnungs- und Obdachlosigkeit, die Zahl der bestehenden Definitionen spiegelt die verschiedenen Formen und Ausprägungen wider, in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit auftreten kann, von ihrer offensichtlichsten Manifestation des Lebens auf der Straße ohne jegliche Unterkunft bis hin zu verschiedenen Formen von Notunterkünften oder befristetem Wohnen. Die von der Europäischen Dachorganisation für die Unterstützung von Wohnungs- und Obdachlosen (FEANTSA) entwickelte Definition der europäischen Typologie für Wohnungs- und Obdachlosigkeit und prekäre Wohnversorgung (ETHOS) differenziert zwischen Obdachlosigkeit (ohne jede Unterkunft, auf der Straße lebend), Wohnungslosigkeit (Menschen mit einem vorübergehenden Schlafplatz in Einrichtungen oder Notunterkünften), Wohnen in ungesicherten Wohnverhältnissen (aufgrund von Wohnen ohne Rechtstitel, Räumung oder häuslicher Gewalt von gravierender Wohnungsnot bedroht) sowie Wohnen in unangemessenen Räumen (in Wohnwägen auf illegalen Campingplätzen, in ungeeigneten Gebäuden oder unter extremer Überbelegung).<sup>21</sup>

Laut Statistik Austria waren 2019 in Österreich 22.038 Personen als wohnungs- oder obdachlos registriert, davon 31 Prozent Frauen.<sup>22</sup> Diese Zahlen sind jedoch unvollständig: Statistik Austria gibt selbst an, dass der verwendete Indikator lediglich den Minimalwert der Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich wiedergibt, also die Zahl derjenigen, die offiziell als wohnungs- oder obdachlos registriert sind. Die statistischen Methoden übersehen jedoch diejenigen, die keine Wohnungslosenhilfe in Anspruch nehmen oder innerhalb der Gemeinde nicht als in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit Lebende registriert sind, und sind daher wahrscheinlich nicht imstande, sämtliche Formen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu erfassen, vor allem wenn sie Frauen betreffen.<sup>23</sup>

Bereits 2013 drängte der CESCR Österreich, seine über Wohnungs- und Obdachlosigkeit gesammelten Daten besser aufzuschlüsseln. Jedoch liegen noch immer keine akkurat aufgeschlüsselten Daten vor. Es ist anzunehmen, dass die tatsächlichen Zahlen wesentlich höher liegen, da sich nicht alle in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit Lebenden bei einer Notunterkunft oder der Gemeinde melden. Auch werden all jene nicht erfasst, die keine Notunterkünfte in Anspruch nehmen, sondern bei Freund\*innen, Verwandten oder anderen unterkommen. Insbesondere die Formen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit bei Frauen werden häufig dadurch verschleiert, dass diese oft indirekt gezwungen sind, in missbräuchlichen Beziehungen zu verharren oder solche einzugehen. Dies wird dadurch begründet, dass in Österreich strukturelle Ungleichheiten vorherrschen. So gibt es ein nach wie vor hohes geschlechtsspezifisches Lohngefälle, Frauen arbeiten häufiger in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und sind dadurch wirtschaftlich abhängiger von Partnern oder Freunden, was sie zugleich der erhöhten Gefahr aussetzt, von Misshandlungen oder sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen zu sein.<sup>24</sup> Frauen, die bei Freund\*innen, Verwandten oder

---

<sup>21</sup> FEANTSA, ETHOS - Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung, <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>

<sup>22</sup> Statistik Austria verwendet einen Indikator, der diejenigen, die offiziell als wohnungslos registriert sind, mit der Statistik der Nutzer\*innen von Obdachlosendiensten, die eine vorübergehende Unterkunft bereitstellen, kombiniert.

<sup>23</sup> 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](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. Die neuesten offiziellen Statistiken des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz stammen aus dem Jahr 2018 und verwenden Daten, die von verschiedenen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe erhoben wurden - was eine Diskrepanz in der Methodik der Datenerhebung zeigt. Nach Angaben des Ministeriums waren im Jahr 2018 11.383 Personen wohnungs- oder obdachlos.

<sup>24</sup> neunerhaus, Wohnungslosigkeit ist oft unsichtbar, <https://www.neunerhaus.at/unsichtbar/>; Interview mit einer Vertreterin der Autonomen Österreichischen Frauenhäuser, 22. März 2022, online

anderen unterkommen, tauchen auch nicht in den offiziellen Statistiken auf, wodurch weitere Hürden entstehen, die ihnen den Zugang zu angemessener Unterstützung erschweren.

Wohnungs- und Obdachlosigkeit kann sogar tödlich sein. In Österreich sterben von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffene Männer im Durchschnitt elf Jahre früher als Männer, die nicht in extremer Armut leben. Frauen, die in extremer Armut leben, sterben im Durchschnitt vier Jahre früher. Die Sterblichkeitsrate für von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffene Personen in Österreich liegt schätzungsweise um 20 Jahre vor der von nicht von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit Betroffenen.<sup>25</sup>

## 1.2 „Man braucht sich nicht zu schämen – es kann jedem passieren“<sup>26</sup> – Erfahrungen mit Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich

Jeder Mensch, der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit erlebt, hat eine einzigartige und unverwechselbare persönliche Geschichte. Die Kette der Ereignisse, die zu Wohnungs- oder Obdachlosigkeit führen, ist ausgesprochen individuell, wobei sich individuelle Faktoren und strukturelle Probleme zu verschiedenen Zeitpunkten überschneiden<sup>27</sup>, wie in Kapitel 3 ausgeführt werden wird. Bei vielen Menschen, die Erfahrungen in der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit haben, war diese nicht die Folge eines ganz bestimmten Lebensereignisses, sondern resultierte aus dem Überlappen mehrerer Lebensereignisse und Faktoren, wie die Geschichte von „Johannes“ belegt:

„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 Unterschlupf finden. Es ist eine Illusion, wieder eine eigene Wohnung zu finden. Wo soll denn das Geld herkommen, wenn man keines hat?“<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Statistik Austria, Eingliederungsindikatoren, 2017, [https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:0c842498-9b5f-4281-b331-21d84f8a01ba/eingliederungsindikatoren\\_2017\\_statfinal\\_rev1\\_2.pdf](https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:0c842498-9b5f-4281-b331-21d84f8a01ba/eingliederungsindikatoren_2017_statfinal_rev1_2.pdf)

<sup>26</sup> Interview mit Priscilla, 17. Jänner 2022, persönlich

<sup>27</sup> Siehe Fonds Soziales Wien, Kund:innen- und Mitarbeiter:innenbefragung: Betreute Wohnangebote der Wiener Wohnungslosenhilfe 2020, [https://www.fsw.at/downloads/kundinnenbefragung/KundInnenbefragung\\_WWH\\_2020\\_Ergebnisse.pdf](https://www.fsw.at/downloads/kundinnenbefragung/KundInnenbefragung_WWH_2020_Ergebnisse.pdf)

<sup>28</sup> Interview mit „Johannes“, (Name aus Sicherheitsgründen geändert) 18. November 2021, persönlich

Wenn persönliche soziale Netzwerke fehlen oder wegfallen, geraten Menschen in erhöhte Gefahr, Erfahrungen in der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit zu machen, wie es **Regina** gegenüber Amnesty International schilderte:

„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.“<sup>29</sup>

Reginas Aussage zeigt, dass von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit Betroffene in Österreich nach wie vor sozial stigmatisiert und diskriminiert werden, da das soziale Konstrukt „der Obdachlosen“, wie in Kapitel 2.1 dargelegt, nach wie vor existiert.

„**Johannes**“ artikuliert das Gefühl der Ausgrenzung, mit dem viele Menschen, die Erfahrungen in der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit haben, konfrontiert sind, indem er Amnesty International schilderte:

„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, Hilfe anzunehmen. Man möchte sich nicht in Abhängigkeit begeben.“<sup>30</sup>

### 1.3 Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich

Die Covid-19-Pandemie wirkte wie ein Vergrößerungsglas, indem sie bereits bestehende und strukturelle Ungleichheiten im weltweiten Wohnungssystem offenlegte<sup>31</sup>, unter anderem auch in Österreich. Für viele Menschen in Österreich bedeuteten die Pandemie und die damit einhergehenden Lockdowns Arbeitsplatzverlust, Kurzarbeit, Verlust von Einkommen oder weniger Einkommen, verringerte Arbeitszeiten sowie unbezahlte Krankheitstage. Menschen, die in atypischen Beschäftigungsverhältnissen tätig waren, waren unverhältnismäßig stark betroffen.<sup>32</sup> Infolge der von den mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen der Pandemie verursachten wirtschaftlichen Unsicherheit und Notlage fällt es vielen in Österreich Lebenden immer schwerer, ihre Mieten, Hypotheken oder Energierechnungen zu bezahlen.<sup>33</sup> Die permanente Angst vor einer existenziellen Krise

---

<sup>29</sup> Interview mit Regina, 20. Oktober 2021, persönlich

<sup>30</sup> Interview mit „Johannes“, (Name aus Sicherheitsgründen geändert) 18. November 2021, persönlich

<sup>31</sup> Bericht des\*r UN-Sonderberichterstatter\*in über das Recht auf angemessenes Wohnen an die UN-Generalversammlung, *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>. Siehe auch Amnesty International, *COVID-19 and the right to housing – a submission to the UN Special Rapporteur on Adequate Housing* (Index: IOR 40/2626/2020) <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/2626/2020/en/>

<sup>32</sup> Amnesty International, *„Wir wollen nur ein paar Rechte“, 24-Stunden-Betreuer\*innen werden ihre Rechte in Österreich verwehrt* (Index: EUR 13/4326/2021), <https://www.amnesty.org/en/documents/eur13/4326/2021/en/>; siehe auch zum Beispiel, Arbeitsmarkt im Corona-Jahr 2020: 1,3% weniger Erwerbstätige, 19,0% mehr Arbeitslose, [https://www.statistik.at/web\\_de/presse/125561.html](https://www.statistik.at/web_de/presse/125561.html); Bundesministerium Finanzen, *FAQ: Das Corona-Hilfspaket der Österreichischen Bundesregierung*, <https://www.bmf.gv.at/public/top-themen/corona-hilfspaket-faq.html>

<sup>33</sup> Die Arbeiterkammer schätzte im Jahr 2021, dass bis zu 26.000 Personen ihre Wohnungen verlieren könnten, <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. S. 4, <https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:1f7b593a-ea85-4792-866e-e67ac4053800/Bericht%20Corona-Krise%20&%20Armut%202.pdf>

löst bei den Betroffenen ein höheres Angst- und Stresslevel aus, welches letztlich ihr Recht auf körperliche und seelische Gesundheit und ihr Wohlbefinden beeinträchtigen kann.<sup>34</sup>

Darüber hinaus belasten steigende Miet- und Immobilienpreise besonders Personen, die in Armut leben oder von Armut bedroht sind. Dies ist besonders besorgniserregend, da in Armut lebende Personen ohnehin bereits mit höherer Wahrscheinlichkeit in aufgrund von Überbelegung unzureichendem Wohnraum leben.<sup>35</sup> Laut Eurostat lebten 14,1 Prozent der österreichischen Bevölkerung 2020 in überbelegten Wohnungen.<sup>36</sup> In einer überbelegten Wohnung zu leben wirkt sich auf sämtliche Aspekte des häuslichen Lebens der Menschen aus, darunter Schlafen, Essen, Bildung etc. Daher können sich überbelegte Wohnungen nachteilig auf das Recht auf Leben, auf Sicherheit der Person, Gesundheit und Privatleben auswirken.

Zahlreiche Organisationen und Institutionen haben nicht nur auf die unmittelbare Notwendigkeit hingewiesen, dass während der anhaltenden Pandemiekrise, in der viele Länder nationale Lockdowns angeordnet und den Menschen geraten haben, „zu Hause zu bleiben“, jeder ein sicheres Zuhause oder einen Zufluchtsort braucht, sondern auch auf die erwartete pandemiebedingte Wirtschaftsrezession.<sup>37</sup> Obwohl Österreich hinsichtlich der Pandemie in Bezug auf Delogierungen sowie Wohnungs- und Obdachlosigkeit Notfallhilfen und Unterbringungsmaßnahmen bereitgestellt hat, herrscht doch die Besorgnis, dass diese Maßnahmen unzureichend sind und nur für vorübergehende Linderung sorgen.<sup>38</sup>

Wie Österreich haben auch viele Länder reagiert, wenngleich mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, um Menschen zu helfen, die während der Pandemie von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffen sind. Obwohl die Pandemie nicht das weltweite Problem der Wohnungs- und Obdachlosigkeit gelöst hat – die gleichzeitige Zunahme von Delogierungen droht im Gegenteil, die Zahl der von Wohnungs- und Obdachlosigkeit Betroffenen zu erhöhen –, zeigen die ergriffenen Maßnahmen doch, dass Regierungen mit ausreichenden Geldmitteln und politischer Priorisierung zu einem Ende der Wohnungs- und Obdachlosigkeit beitragen können. In Österreich gab es für Menschen, die während der Covid-19-Pandemie von Wohnungs- und Obdachlosigkeit oder ein erhöhtes Risiko hatten davon betroffen zu werden, zusätzliche Unterstützung, indem Geldmittel zur Verhinderung von Delogierungen bereitgestellt wurden, sowie durch die Gewähr, dass Menschen nicht aufgrund von Mietrückständen delogiert würden, und die Offenhaltung von Notunterkünften rund um die Uhr. Das beweist, dass Wohnungs- und Obdachlosigkeit ein Problem ist, das von den österreichischen Behörden bewältigt werden kann, wenn der politische Wille vorhanden ist.<sup>39</sup>

Amnesty International hofft, dass die in diesem Bericht enthaltenen Erkenntnisse einige der zentralen Menschenrechtsprobleme innerhalb des Systems der österreichischen Wohnungslosenhilfe beleuchten

---

<sup>34</sup> Weltgesundheitsorganisation (WHO) Europa, *Impact of economic crises on mental health*, 2011, [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/134999/e94837.pdf](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-OccafaOb/>

<sup>35</sup> Die Überbelegung von Haushalten ist ein alternativer Indikator der Europäischen Union wurde und stellt eine wichtige Dimension der Wohnqualität dar.

<sup>36</sup> Der EU-Durchschnitt liegt bei 17,8 Prozent. Siehe Eurostat, *Quality of housing*, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1c.html?lang=en>

<sup>37</sup> Siehe, zum Beispiel, Bericht an die UN-Generalversammlung, UN- Sonderberichterstatter\*in zum Recht auf angemessenes Wohnen, *Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*, 20. Juli 2020, UN Doc. A/75/148, <http://www.undocs.org/A/75/148>; FEANTSA, *European Homelessness and COVID 19*, 1. April 2021, <https://www.feantsa.org/en/other-observatory-publications/2021/04/01/european-homelessness-and-covid-19>

<sup>38</sup> Zunächst führte die Bundesregierung einen Mechanismus zur Verhinderung von Delogierungen für Personen ein, die aufgrund der COVID-19-Pandemie im Mietrückstand waren, allerdings zunächst nur für Mietrückstände zwischen April und Juni 2020. Im November 2021 bewilligte das österreichische Parlament zusätzliche 24 Millionen Euro für Maßnahmen zur Verhinderung von Delogierungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie und zur finanziellen Entlastung der Betroffenen. Für weitere Informationen siehe Kapitel 3.1.

<sup>39</sup> UN- Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, *COVID-19 and the right to adequate housing: impacts and the way forward*, UN Doc. A/75/148, para. 14

und die am Ende des Berichts unterbreiteten Vorschläge die Behörden dabei unterstützen, die nötigen und nach internationalem Recht erforderlichen Schritte zu setzen, um die Lage zu verbessern und zu gewährleisten, dass das Menschenrecht aller auf angemessenes Wohnen in Österreich respektiert, geschützt und erfüllt wird.

## 2. DAS FEHLEN EINER RECHTSGRUNDLAGE FÜR DIE BEREITSTELLUNG VON WOHNUNGSLOSENHILFE IN ÖSTERREICH

### „Wenn Wohnen ein Menschenrecht wäre, dann würde ich so nicht wohnen.“<sup>40</sup>

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

Österreich ratifizierte den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) am 10. September 1978<sup>41</sup> und die überarbeitete Europäische Sozialcharta am 20. Mai 2011, brachte jedoch Vorbehalt gegenüber deren Artikel 31 über das Recht auf Wohnen an.<sup>42</sup> Laut Artikel 2(1) des IPwskR muss Österreich als Vertragsstaat den Bestimmungen des IPwskR volle Wirkung verleihen. Darüber hinaus ist Österreich verantwortlich für die Handlungen sämtlicher staatlicher Organe (Personen oder Behörden), die in irgendeiner seiner Abteilungen (auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene) angesiedelt sind und nicht im Einklang mit Österreichs internationalen Verpflichtungen handeln.<sup>43</sup> Dies gilt für jede Person, die als Vertreter\*in des Staates oder seiner Institutionen agiert.

Darüber hinaus heißt es im Wiener Vertragsrechtsübereinkommen in Artikel 27: „Eine Vertragspartei kann sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen.“<sup>44</sup> Daher bleibt Österreich aufgrund der Ratifizierung des IPwskR auch daran gebunden, obwohl es in seinem nationalen Recht einen Vorbehalt gegen dessen Umsetzung erlassen hat („Erfüllungsvorbehalt“), der Gerichte und Verwaltungsbehörden daran hindert, ihn unmittelbar umzusetzen.<sup>45</sup>

In diesem Zusammenhang hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) Österreich wiederholt aufgefordert, die durch den IPwskR verbrieften Rechte vollständig in seine nationale Rechtsordnung zu überführen und dafür zu sorgen, dass Menschen, die von Verletzungen ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte betroffen sind, Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln erhalten.<sup>46</sup> Der CESCR hat Österreich außerdem wiederholt empfohlen, das im Fakultativprotokoll zum IPwskR enthaltene individuelle Beschwerdesystem zu akzeptieren.<sup>47</sup> Diese

---

<sup>40</sup> Interview mit Carmen, 5. November 2021, persönlich

<sup>41</sup> UN Human Rights Treaty Bodies, Ratifizierungsstatus nach Staat, Österreich, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=10&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=10&Lang=EN)

<sup>42</sup> Artikel 31 der ESC deckt drei Aspekte des Rechts auf Wohnung ab, nämlich dass die Vertragsstaaten sich verpflichten, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, (1) den Zugang zu Wohnraum mit angemessenem Standard zu fördern, (2) Obdachlosigkeit zu verhindern und zu verringern, um sie schrittweise zu beenden, und (3) den Preis von Wohnraum für diejenigen zugänglich zu machen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen. Siehe auch Europäischer Ausschuss für soziale Rechte, Erster Bericht über die nicht-angenommenen Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta, Österreich, September 2016, <https://rm.coe.int/168070729c>

<sup>43</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 4, para. 12

<sup>44</sup> Vereinte Nationen, Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Vienna Convention on the Law of Treaties), 1969

<sup>45</sup> Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Fassung vom 2. Juli 2022, BGBl. 590/1978

<sup>46</sup> CESCR Abschließende Bemerkungen zum dritten (2005) und vierten (2013) Staatenbericht Österreichs

<sup>47</sup> CESCR Abschließende Bemerkungen zum dritten (2005) und vierten (2013) Staatenbericht Österreichs

Empfehlung wurde auch während Österreichs Allgemeiner Menschenrechtsüberprüfungen (UPR) vor dem UN-Menschenrechtsrat mehrmals wiederholt, zuletzt 2021.<sup>48</sup>

In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 über das Recht auf Wohnen legt der CESCR fest, dass Vertragsstaaten sämtliche erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen, um die vollständige Umsetzung der im Pakt niedergelegten Rechte zu erreichen, und dass dies „fast in jedem Fall die Umsetzung einer nationalen Wohnstrategie erfordern wird“.<sup>49</sup> Eine auf den Menschenrechten basierende Wohnstrategie oder ein entsprechender Handlungsplan besteht aus Programmen und Schritten, die alle relevanten Fragen hinsichtlich des Wohnens behandeln, inklusive Wohnungs- und Obdachlosigkeit sowie die Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums. Diese Wohnstrategien zielen darauf ab, unterschiedliche innerstaatliche Regelungen zu harmonisieren sowie eine effektive Koordination zwischen den zuständigen Ministerien und den regionalen Behörden zu gewährleisten.<sup>50</sup>

Die Staaten dürfen sich allerdings nicht auf das Argument berufen, dass Schritte zur Beseitigung der Wohnungs- und Obdachlosigkeit erst in einem späteren Entwicklungsstadium in Betracht gezogen werden können, indem sie davon ausgehen, dass alle wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einer fortschreitenden Verwirklichung unterliegen. Der CESCR hat in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 erklärt, dass die Staaten unabhängig von ihrer Entwicklungsstufe bestimmte Maßnahmen ergreifen müssen, um das Recht auf angemessenen Wohnraum unverzüglich umzusetzen, und dass in diesem Zusammenhang jenen sozialen Gruppen der Vorrang zu geben ist, die unter ungünstigen Bedingungen leben.<sup>51</sup> Natürlich bedeutet Obdachlosigkeit oder der fehlende Zugang zu angemessenem Wohnraum ein Leben unter allerungünstigsten Bedingungen. Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu verhindern und zu beseitigen ist eine „zentrale Minimalverpflichtung [der Staaten], um wenigstens die Erfüllung der wesentlichsten Mindestanforderungen jedes dieser Rechte“ nach dem IPwskR „zu gewährleisten“.<sup>52</sup>

In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 unterstrich der CESCR überdies, dass ein weiteres zentrales Ziel einer nationalen Wohnstrategie darin besteht, „eine echte und effektive Konsultation und Mitwirkung aller mit dem Thema Befassten, eingeschlossen Menschen, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit haben, Menschen, die unangemessen untergebracht sind, sowie ihre Vertreter\*innen, widerzuspiegeln“.<sup>53</sup> In ähnlicher Weise betonte der Sonderberichterstatte\*rin für das Recht auf angemessenes Wohnen, dass „betroffene Personen und Gemeinschaften die Gelegenheit zu sinnvoller Mitwirkung sowie Einflussnahme auf einschlägige politische Ergebnisse haben sollen, da sie aufgrund ihrer Lebenserfahrung Fachwissen mitbringen“.<sup>54</sup>

## 2.1 ÖSTERREICH SETZT DAS RECHT AUF WOHNEN NICHT VOLLSTÄNDIG UM

In der österreichischen Verfassung ist weder ein Recht auf angemessenes Wohnen verankert, noch gibt es eine Rechtsgrundlage für die Bereitstellung von Wohnungslosenhilfe auf nationaler Ebene. Der österreichische Erfüllungsvorbehalt gegenüber dem IPwskR bedeutet, dass sich Einzelpersonen vor einheimischen Gerichten nicht direkt auf den IPwskR berufen können, wenn sie einen Verstoß geltend machen, wie etwa in Bezug auf das Recht auf angemessenes Wohnen nach Artikel 11(1) des IPwskR. Ebenso wenig haben Menschen als Rechteinhaber\*innen Zugang zum individuellen Beschwerdemechanismus unter dem Zusatzprotokoll des IPwskR, das Österreich nicht ratifiziert hat.

---

<sup>48</sup> UN-Menschenrechtsrat, Bericht der Arbeitsgruppe zum Universal Periodic Review, Österreich, A/HRC/47/12, 9. April 2021, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/084/50/PDF/G2108450.pdf?OpenElement>

<sup>49</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 4, para. 12

<sup>50</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 4, para. 12 und UN-Sonderberichterstatte\*rin, UN Doc. A/HRC/43/43

<sup>51</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 4, para. 11

<sup>52</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 3, para. 10; und UN Doc. A/HRC/31/54, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*

<sup>53</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 4, para. 13

<sup>54</sup> UN-Sonderberichterstatte\*rin für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/43/43, S. 6

Trotzdem stellte der CESCR bereits klar, dass „die Gewährleistung effektiver Rechtsmittel für das Recht auf angemessenes Wohnen eine unmittelbare Verpflichtung der Staaten ist, da es ohne einen Rechtsbehelf, der es schützt, kein Recht geben kann“.<sup>55</sup> Als Vertragsstaat des IPwskR hat Österreich jedenfalls die unmittelbare Verpflichtung, gegen Wohnungs- und Obdachlosigkeit vorzugehen und Menschen, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit haben, mit Unterkünften zu versorgen. Auch wenn anerkannt wird, dass alle Regierungsebenen, einschließlich der regionalen und der kommunalen, für die Gewährleistung und Bereitstellung von Zugang zu angemessenem Wohnraum verantwortlich sind, bleibt es dennoch die gesetzliche Verpflichtung des Staates, in dieser Hinsicht als zentraler Akteur und Regulierungsbehörde aufzutreten.<sup>56</sup>

Diese Rolle fällt der österreichischen Bundesregierung zu. In Übereinstimmung mit Artikel 15(a) des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes sind die Bundesländer verantwortlich dafür, Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu vermeiden und zu beseitigen und für die Bereitstellung der Wohnungslosenhilfe in ihren jeweiligen Regionen zu sorgen.<sup>57</sup> Infolgedessen gibt es nicht nur eine staatliche Wohnungslosenhilfe, sondern neun verschiedene regionale. Daher ist die Rechtsgrundlage für die Wohnungslosenhilfe auch nicht in der österreichischen Verfassung oder in einem Bundesgesetz zu finden, sondern in den jeweiligen regionalen Sozialhilfegesetzen.<sup>58</sup> Diese Gesetze regulieren die sozialen Einrichtungen, die Wohnung und Unterkunft bereitstellen, sowie die allgemeinen Voraussetzungen für Anspruchsberechtigung und Zugänglichkeit.<sup>59</sup> Aufgrund der regionalen Unterschiede haben sich die Wohnungslosenhilfen nicht gleichförmig entwickelt, sondern unterscheiden sich je nach Bundesland, wodurch ein fragmentiertes System entsteht.

## **AUSWIRKUNG DER FEHLENDEN RECHTSVORSCHRIFT AUF MENSCHEN**

Der UN-Sonderberichterstatter\*in für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen tritt für ein im Einklang mit den Menschenrechten stehendes Verständnis von Wohnungs- und Obdachlosigkeit ein. Dieses soll, abgesehen von den physischen Aspekten, auch die sozialen Aspekte des Fehlens eines Zuhauses berücksichtigen, also des Fehlens eines sicheren Ortes zur Gründung einer Familie oder für soziale Beziehungen und die Teilnahme am Gemeinschaftsleben. Zudem sollte eine solche Definition auf systemischer Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung basierende strukturelle und institutionelle Gründe für Wohnungs- und Obdachlosigkeit mit einbeziehen. Dieses wird noch durch das soziale Konstrukt der geächteten Gruppe der „Wohnungs- und Obdachlosen“ verschärft, was wiederum die Diskriminierung und Stigmatisierung verstärkt. Als dritte Dimension muss das Verständnis von Wohnungs- und Obdachlosigkeit die Betroffenen in den Mittelpunkt der gesellschaftlichen Transformation stellen, welche nötig ist, um Veränderungen in Gang zu bringen und das Recht auf angemessenes Wohnen zu verwirklichen.<sup>60</sup>

Eine auf den Menschenrechten basierende Definition von Wohnungs- und Obdachlosigkeit steht daher „moralischen“ Erklärungen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit als persönlichem Versagen, das durch wohlätige Akte behoben werden kann, entgegen und deckt stattdessen Muster von Ungleichheit und Ungerechtigkeit auf, die wohnungs- oder obdachlosen Menschen ihr Recht vorenthalten, gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft zu sein“.<sup>61</sup> Dieses soziale Konstrukt der „Obdachlosen“ fußt auf der Theorie, dass jeder Mensch die Realität je nach seinem\*ihrem individuellen sozialen Kontext unterschiedlich erlebt, wodurch letztlich bestätigt wird, dass Realität eine subjektive Erfahrung ist. In Bezug auf Wohnungs- und Obdachlosigkeit sehen solche individuellen Auslegungen Wohnungs-

<sup>55</sup> UN-Sonderberichterstatterin für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/31/54, para. 50

<sup>56</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/37/53, para. 13. In den Leitlinien heißt es weiter, dass eine nationale Strategie eine Koordinierung aller relevanten Maßnahmenbereiche beinhalten sollte, um eine kohärente Umsetzung des Rechts auf Wohnen zu gewährleisten. Darüber hinaus muss die Gesetzgebung die Aufteilung der Zuständigkeiten und Pflichten zwischen lokalen, regionalen und nationalen Regierungen in Bezug auf das Recht auf Wohnen klar festlegen.

<sup>57</sup> Bundes-Verfassungsgesetz, Artikel 15a, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1930/1/A15a/NOR40045742>

<sup>58</sup> BAWO, Grundsatzprogramm der Wohnungslosenhilfe in Österreich, Innsbruck, April 1998

<sup>59</sup> BAWO, Grundsatzprogramm der Wohnungslosenhilfe in Österreich, Innsbruck, April 1998

<sup>60</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/31/54, para. 19

<sup>61</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/31/54, para. 18

und Obdachlosigkeit als Folge persönlicher Defizite, wie etwa Suchterkrankung und soziale Entfremdung, und übersehen dabei strukturelle Auslegungen, die nahelegen, dass sie die Folge von Mängeln im System ist, wie etwa des Fehlens von bezahlbarem Wohnraum und Erwerbsmöglichkeiten.<sup>62</sup> Der UN-Sonderberichterstatter\*in für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen wies des Weiteren darauf hin, dass dieses soziale Konstrukt der „Wohnungs- und Obdachlosen“ durch die Beschreibung und Behandlung von Menschen, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit haben, als „moralisch minderwertig, des Beistands unwürdig sowie als Urheber ihres eigenen Unglücks“ weiter verstärkt wird. Das hat zur Folge, dass die Diskriminierung noch fester in der Gesellschaft verankert wird.<sup>63</sup>

Im Interview äußerte **Jan** seinen Wunsch, dass jeder Mensch, der in Wohnungs- und Obdachlosigkeit lebt, als Individuum und nicht als „Kategorie“ behandelt wird: „Was ich mir wünsche, ist, dass jede Person individuell betrachtet wird. Unabhängig davon, wer man ist, woher man ist oder was die Geschichte ist. Der Mensch soll im Mittelpunkt stehen. Damit die Person nicht als Gruppe der Obdachlosen gesehen wird, stattdessen als eigene Person. Egal, warum sie obdachlos ist. Man soll der Person zu einem Leben verhelfen, mit dem sie zufrieden ist.“<sup>64</sup>

Auch in Österreich spiegelt sich in der öffentlichen Wahrnehmung und im sozialen Konstrukt der „Wohnungs- oder Obdachlosen“ die Vorstellung wider, dass Wohnen in erster Linie eine Ware und kein Recht ist, auf das Menschen Anspruch haben.<sup>65</sup> Ausgehend von diesen Paradigmen des Individualismus und der Eigenverantwortlichkeit wird Wohnungs- und Obdachlosigkeit weiterhin von extremer sozialer Stigmatisierung begleitet, Rechteinhaber\*innen werden zu Bittsteller\*innen degradiert und die Schwierigkeiten für viele der Betroffenen, ihre Ansprüche und Rechte durchzusetzen, verschärfen sich weiter. Zusammen mit dem Fehlen gesetzlicher Bestimmungen für die Wohnungslosenhilfe auf nationaler Ebene kann sich dieser Sachverhalt zusätzlich negativ auf den Zugang der Menschen zu Rechtsbehelfen auswirken.

## 2.2 DAS FEHLEN EINER NATIONALEN WOHNSTRATEGIE

Ohne eine rechtliche Anerkennung des Rechts auf Wohnen und die Verankerung der Wohnungslosenhilfe im nationalen Rahmenwerk ist diese in Österreich in Bezug auf Bereitstellung, Verfügbarkeit und Zugänglichkeit fragmentiert und uneinheitlich. Diese Zersplitterung wird durch das Fehlen einer nationalen Wohnstrategie noch verschärft. Der CESCR hat Österreich dafür kritisiert, dass es keine landesweite Wohnstrategie verabschiedet hat,<sup>66</sup> wie sie nicht nur für die Bereitstellung von Wohnraum unerlässlich ist, sondern auch für die Beseitigung von Lücken und Ungleichheiten im bestehenden System der Wohnungslosenhilfe.<sup>67</sup> Eine Wohnstrategie ist auch unverzichtbar für das Schaffen von „Gelegenheiten, um Politiken und Programme zu überarbeiten und zu verändern, um ihre Effizienz zu gewährleisten und die Stigmatisierung, Marginalisierung und Diskriminierung infrage zu stellen, die dem Scheitern von Wohnungssystemen zugrunde liegen“.<sup>68</sup> FEANTSA hielt in ihren jährlichen Berichten fest, dass der Rückgang der Wohnungs- und Obdachlosigkeit mit der Umsetzung langfristiger Strategien korreliert, die auf eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Staat,

---

<sup>62</sup> Courtney Cronley, *Unraveling the Social Construction of Homelessness*, 2010, *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, S. 319-33, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10911350903269955>

<sup>63</sup> UN-Sonderberichterstatterin für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/31/54

<sup>64</sup> Interview mit Jan, 23. November 2021, persönlich

<sup>65</sup> Siehe Armutskonferenz, [https://www.armutskonferenz.at/media/sozialrechtsnetz\\_recht\\_auf\\_wohnen\\_2021\\_1.pdf](https://www.armutskonferenz.at/media/sozialrechtsnetz_recht_auf_wohnen_2021_1.pdf) und FSW, <https://www.fsw.at/downloads/kundinnenbefragung/Forschungsbericht-Chancenhaeuser.pdf>

<sup>66</sup> CESCR, Abschließende Bemerkungen (Österreich), 13. Dezember 2013, UN Doc. E/C.12/AUT/CO/4, para. 20

<sup>67</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/37/53, para. 7

<sup>68</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/37/53, para. 7

Lokalbehörden und lokalen Interessenvertreter\*innen setzen, ebenso wie wenn Wohnungs- und Obdachlosigkeit als Menschenrechtsverletzung verstanden wird.<sup>69</sup>

Aufgrund des Fehlens einer nationalen Wohnstrategie in Österreich sind manche Bundesländer in die Bresche gesprungen und haben ihre eigenen Strategien für die Wohnungslosenhilfe entwickelt. So verabschiedete beispielsweise 2019 der Fonds Soziales Wien (FSW)<sup>70</sup> eine Strategie für das System der Wohnungslosenhilfe in Wien, indem er seine Vorstellungen festlegte und die für deren Umsetzung erforderlichen Schritte definierte.<sup>71</sup> Die Leitlinien der FSW-Strategie für 2022 umfassen insbesondere eine sofortige und direkte Unterstützung für Personen, die von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen sind, die Priorisierung von Rundum-Unterstützung beim Wohnen, Flexibilität und Kontinuität der Unterstützung sowie die Aspekte der Autonomie und Privatsphäre im Mittelpunkt aller Angebote der Wohnungslosenhilfe.<sup>72</sup>

Es gibt kein allgemeines Gesetz, das eine Umsetzung regionaler Strategien vorsieht. Während gewisse Aspekte dieser Strategie des FSW als bewährte Vorgehensweise gelten können, kompensiert dies nicht das Fehlen einer nationalen Wohnstrategie, vor allem da Wien das einzige in diesem Bericht analysierte Bundesland war, das eine Wohnstrategie verabschiedet hat. Dies führt zu Diskrepanzen zwischen den landesweit verfügbaren Angeboten der Wohnungslosenhilfe. Abhängig davon, in welcher Region jemand von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen ist, können die Angebote der Wohnungslosenhilfe breit oder begrenzt sein.

Damit zeigt sich eine weitere Lücke im österreichischen Flickenteppich der Wohnungslosenhilfe, insbesondere das Fehlen eines gemeinsamen Ansatzes. Dies wird noch augenfälliger durch das Fehlen eines strukturierten Dialogs zwischen dem zuständigen Bundesministerium und den Bundesländern. Eine Plattform für Dialog und Informationsaustausch, ein bewährtes Vorgehen sowie aus der Erfahrung gewonnene Erkenntnisse liegen in Österreich folglich nur begrenzt vor. Expert\*innen des FSW äußerten gegenüber Amnesty International den Wunsch nach einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern.<sup>73</sup> Laut dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz findet ein regelmäßiger Austausch mit der BAWO (Bundesarbeitsgemeinschaft für Wohnungslose) statt; die österreichische Armutskonferenz, eine Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung, dient als ein weiteres Forum für Austausch und Diskussion. Diese Plattformen können jedoch das Fehlen eines strukturierten und regelmäßigen Austauschs auf Bundesebene nicht kompensieren. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz erkannte bei einem Treffen mit Amnesty International überdies an, dass es nur wenig Austausch zwischen dem Ministerium und den Bundesländern gibt. Vertreter\*innen des Ministeriums erwähnten allerdings auch, dass das Ministerium einem entsprechenden Anliegen gerne nachkommen würde, falls die Bundesländer den Wunsch nach einem strukturierteren Austausch äußern sollten.<sup>74</sup>

---

<sup>69</sup> Siehe FEANTSA, Second overview of housing exclusion in Europe, 2017, p. 69, [https://www.feantsa.org/download/gb\\_housing-exclusion-report\\_complete\\_20178613899107250251219.pdf](https://www.feantsa.org/download/gb_housing-exclusion-report_complete_20178613899107250251219.pdf); FEANTSA, Third overview of housing exclusion in Europe, 2018, pp.82-84, <https://www.feantsa.org/download/full-report-en1029873431323901915.pdf> ; FEANTSA, Sixth overview of housing exclusion in Europe, 2021, [https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2021/6th\\_Overview\\_of\\_Housing\\_Exclusion\\_in\\_Europe\\_2021\\_EN.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2021/6th_Overview_of_Housing_Exclusion_in_Europe_2021_EN.pdf)

<sup>70</sup> FSW, *Die Wiener Wohnungslosenhilfe - ein Überblick*, <https://2016.fsw.at/p/wiener-wohnungslosenhilfe>; FSW, *Die Entwicklung des Fonds Soziales Wien*, <https://www.fsw.at/p/entwicklung-des-fonds-soziales-wien>

<sup>71</sup> Gemäß der Strategie des Fonds Soziales Wien soll Menschen, die von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen sind, ein selbständiges Leben zu ermöglicht werden. See FSW, *Wiener Wohnungslosenhilfe Strategie 2022*, <https://www.fsw.at/downloads/informationen-fuer-organisationen/Wiener-Wohnungslosenhilfe-Strategie-2022.1625056362.pdf>

<sup>72</sup> FSW, *Wiener Wohnungslosenhilfe Strategie 2022*, S. 20, <https://www.fsw.at/downloads/informationen-fuer-organisationen/Wiener-Wohnungslosenhilfe-Strategie-2022.1625056362.pdf>

<sup>73</sup> Interview mit Vertreterinnen des Fonds Soziales Wien, 11. November 2021, online

<sup>74</sup> Persönlicher Termin mit dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, 19. Jänner 2022

Aufgrund des Fehlens einer nationalen Wohnstrategie ist eine sinnvolle Beteiligung von Menschen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit auf Bundesebene begrenzt und findet lediglich in Form von Ad-hoc-Arbeitsgruppen oder Einzelveranstaltungen statt. Die begrenzte Teilhabe wird oft als ineffektiv empfunden, vor allem von Personen, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit haben. Die Aktivistin **Hedy**, die selbst Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit hat, sagte Amnesty International: „Es ist sehr perfide, wenn man [Anmerkung: Politiker\*innen] nicht [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.“<sup>75</sup>

Mit dem Fehlen einer auf den Menschenrechten basierenden nationalen Wohnstrategie verstößt Österreich also nicht nur gegen die Empfehlung des CESCR, eine solche zu verabschieden, sondern versäumt es auch, das fragmentierte System zu harmonisieren und in Ordnung zu bringen, unter anderem durch die Beseitigung von derzeit noch bestehenden Lücken und Problemen in Bezug auf Wohnen und die Wohnungslosenhilfe in Österreich. Darüber hinaus verzichtet Österreich bei der Entwicklung einschlägiger politischer Strategien und Programme auf die sinnvolle Mitwirkung von Personen, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit haben. Dieses Fehlen einer sinnvollen Teilhabe verfestigt nicht nur die Stigmatisierung und Marginalisierung von Menschen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit, da sie die politischen Verfahren nicht infrage stellen können, sondern belegt auch die bestehende Manifestation der Marginalisierung von Personen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit.

---

<sup>75</sup> Interview mit Hedy, 12. Oktober 2021, persönlich

### 3. STRUKTURELLE GRÜNDE FÜR WOHNUNGS- UND OBDACHLOSIGKEIT UND MANGELNDE PRÄVENTION

**„Die Gesellschaft darf nicht vergessen, dass es um Menschen geht ... Jeder Mensch sollte ein Dach über dem Kopf haben und Essen, und Menschen sollten sich auch etwas Schönes leisten können, wie zum Beispiel einen guten Kaffee aus einer Kaffeetasse zu trinken – kleine Dinge, aber diese schützen die Würde des Menschen.“<sup>76</sup>**

Ingrid, 65 Jahre alt, die in einer eigenen Wohnung lebt, welche sie über Housing First bekommen hat

Laut Artikel 2(1) des IPwskR ist Österreich verpflichtet, die im IPwskR verankerten Rechte nach und nach umzusetzen. Der CESCR, das Gremium aus unabhängigen Expert\*innen, das damit beauftragt ist, die Umsetzung des Pakts zu überwachen, erklärt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3, dass „diese Grundsatzverpflichtung den Staaten die Verpflichtung auferlegt, „sich so zielstrebig und effektiv wie möglich auf dieses Ziel zuzubewegen““. <sup>77</sup> Er stellte weiter fest, dass jegliche rückschrittliche Maßnahme „unter Bezugnahme auf die Gesamtheit der im Pakt niedergelegten Rechte sowie im Kontext der vollständigen Ausschöpfung des Maximums an zur Verfügung stehenden Ressourcen gerechtfertigt werden müsse“. <sup>78</sup>

Vertragsstaaten des IPwskR sind aufgrund Artikel 2(2) dazu verpflichtet, die im Pakt verbrieften Rechte ohne Diskriminierung zu gewährleisten. <sup>79</sup> Artikel 14 des UN-Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) bestätigt das Recht auf diskriminierungsfreien Wohnraum für Frauen. Darüber hinaus bekräftigen die UN-Richtlinien zur Verhütung extremer Armut die Pflicht von Staaten, die Lebensbedingungen von in Armut lebenden Menschen fortwährend zu verbessern <sup>80</sup>, vor allem da sie die Ersten sind, die mit steigenden Wohn- und Mietpreisen zu kämpfen haben.

In Bezug auf das Recht auf angemessenes Wohnen unterstreicht der CESCR zudem ausdrücklich, dass dies nicht im engen Sinne interpretiert werden dürfe. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 legt der CESCR gewisse Mindestkriterien fest, darunter Leistbarkeit, und führt aus, dass die mit dem Wohnen verbundenen Kosten den Genuss anderer Menschenrechte nicht bedrohen oder beeinträchtigen dürfen. <sup>81</sup> Wohnraum gilt dann als leistbar, wenn die Kosten nicht die Schwelle übersteigen, ab der sie das Erreichen und die Befriedigung anderer Grundbedürfnisse bedrohen. <sup>82</sup> Daher sollten Staaten dafür sorgen, dass der Prozentsatz der mit dem Wohnen verbundenen Kosten mit dem Einkommensniveau vereinbar ist. Dies könnte erfordern, dass die Staaten für Personen, die sich angemessenes Wohnen sonst nicht leisten könnten, Wohnbeihilfen einführen. <sup>83</sup> Der Europäische Ausschuss für Sozialrechte (*European Committee for Social Rights* – ECSR) erachtet Wohnraum für leistbar, wenn ein Haushalt sich auf Dauer die Grundkosten sowie andere damit verbundene Kosten leisten kann, wie etwa

<sup>76</sup> Interview mit Ingrid, 25. März 2022, persönlich

<sup>77</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 3, para. 9

<sup>78</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 3, para. 9

<sup>79</sup> Gemäß CESCR Allgemeine Bemerkung Nr. 20, ist die Liste der Diskriminierungsgründe nicht abschließend.

<sup>80</sup> OHCHR, *Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights*, para. 73, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/OHCHR\\_ExtremePovertyandHumanRights\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf)

<sup>81</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 4, para. 8

<sup>82</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 4, para. 8

<sup>83</sup> Report der UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/76/408, 14. Oktober 2021, para. 31

Energierrechnungen und -gebühren, und trotzdem noch einen Mindestlebensstandard aufrechterhalten kann.<sup>84</sup>

Zwangsräumungen gelten als grobe Verletzung des Rechts auf angemessenen Wohnraum, gemäß Artikel 11 des IPkwsR dürfen Delogierungen Menschen nicht wohnungs- oder obdachlos machen. Daher müssen Staaten Programme und Maßnahmen umsetzen, um Delogierungen und deren Ursachen zu verhindern.<sup>85</sup> Die Richtlinie Nr. 6 für die Umsetzung des Rechts auf angemessenes Wohnen legt weiter fest, dass jede Delogierung nach innerstaatlichem Recht in vollem Einklang mit den Menschenrechten stehen und die allgemeinen Grundsätze der Annehmbarkeit, Verhältnismäßigkeit und der Rechtsstaatlichkeit respektieren muss und während des gesamten Verfahrens der Zugang zu Rechtsmitteln gewährleistet sein muss und nicht erst wenn eine Delogierung unmittelbar bevorsteht.<sup>86</sup> Die Behörden müssen den Betroffenen unbedingt Rechtsmittel sowie Verfahrensgarantien zur Verfügung stellen, darunter das Recht auf angemessene Entschädigung, was eine abschreckende Wirkung auf geplante Delogierungen haben könnte.<sup>87</sup> Den Richtlinien zufolge sollten Delogierungen bei Mietrückständen oder Zwangsvollstreckung von Hypotheken nur als letztes Mittel und nach einer umfassenden Abklärung von Alternativen erfolgen.<sup>88</sup>

Österreich hat die allgemeine Pflicht, das Recht von Frauen auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen. Der UN-Fachausschuss für Frauenrechte empfahl Österreich, diesbezüglich dringend Maßnahmen zu ergreifen, um seinen vertraglichen Pflichten nachzukommen.<sup>89</sup> Der UN-Sonderberichterstatter\*in für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen betonte auch, bei der Definition der Kriterien für Leistbarkeit sei es „wichtig, die geschlechtsspezifische Ungleichheit beim Einkommen und beim Zugang zu Finanzmitteln zu berücksichtigen“.<sup>90</sup>

Der Menschenrechtskommissar des Europarats hob hervor, dass Gewalt gegen Frauen eine Verletzung des Rechts von Frauen auf Wohnen zur Folge haben kann, und forderte die Staaten auf, zu gewährleisten, dass „innerstaatliche Gesetze gegen häusliche Gewalt Klauseln enthalten, die das Recht von Frauen auf Wohnen schützen“.<sup>91</sup> Hier hat Österreich auch als Vertragsstaat der Istanbul-Konvention die Pflicht, Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen, und wurde vom CEDAW-Ausschuss und dem Expert\*innengremium GREVIO (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*) dazu aufgefordert, für die Einrichtung von Frauenhäusern in ausreichender Zahl im ganzen Land zu sorgen.<sup>92</sup>

### 3.1 DIE STRUKTURELLEN GRÜNDE FÜR WOHNUNGS- UND OBdachLOSIGKEIT IN ÖSTERREICH

Wohnungs- und Obdachlosigkeit gilt als Zusammenspiel von persönlichen und strukturellen Faktoren. Diese dynamischen und einander bedingenden Faktoren zu verstehen und zu begreifen, wie sie sich gegenseitig beeinflussen, ist eine Grundvoraussetzung dafür, zielgerichtete Strategien und Programme

---

<sup>84</sup> Europarat, Menschenrechtskommissar\*in, The right to affordable housing: Europe's neglected duty, 2020, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-right-to-affordable-housing-europe-s-neglected-duty>

<sup>85</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/43/43, para. 38 (d)

<sup>86</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/43/43, para. 38

<sup>87</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 7, para 13; OHCHR / UN Habitat, Joint factsheet on right to housing, [https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21\\_rev\\_1\\_housing\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/fs21_rev_1_housing_en.pdf)

<sup>88</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/43/43, para. 38(c)

<sup>89</sup> CEDAW Abschließende Bemerkungen (Österreich), 2019, UN Doc. CEDAW/C/AUT/CO/9, para. 33

<sup>90</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen UN Doc. A/HRC/19/53, para. 46

<sup>91</sup> Europarat, Menschenrechtskommissar\*in, Recommendation on the implementation of the right to housing CommDH(2009)5, 30. Juni 2009, S. 18f

<sup>92</sup> CEDAW, Abschließende Bemerkungen zu Österreichs Staatenbericht, 2019, UN Doc. CEDAW/C/AUT/CO/9, para. 23; GREVIO Baseline evaluation report on Austria, 2017, para. 107

zu entwickeln und zu verabschieden, um Wohnungs- und Obdachlosigkeit und prekäre Wohnversorgung zu verhindern.

Bei der Betrachtung der strukturellen Gründe für Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich fällt auf, dass hier wie in vielen anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union die Wohnungs- und Mietpreise im Lauf der letzten zehn Jahre gestiegen sind.<sup>93</sup> Viele von Amnesty International befragte Expert\*innen äußerten sich besorgt über die zunehmende Knappheit an leistbarem angemessenem Wohnraum. Menschen, die in Armut leben oder armutsgefährdet sind, fällt es besonders schwer, sich bezahlbaren angemessenen Wohnraum zu leisten, sowohl auf dem privaten Mietmarkt als auch im Segment des sozialen Wohnungsbaus.<sup>94</sup>

Mehrere der befragten Expert\*innen erwähnten, dass sich aufgrund des 2019 verabschiedeten und von Amnesty International sowie anderen NGOs heftig kritisierten Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes bereits eine Verschlechterung für Menschen, die in Armut leben, abzeichnet (siehe unten, Kapitel 3.1.3). Infolgedessen sind Menschen, die in Armut leben, mit einer Wohnkostenüberlastung konfrontiert oder leben in überbelegten Unterkünften. Die Covid-19-Pandemie und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, Arbeitsplatzverlust und Kurzarbeit (das sogenannte „Corona-Kurzarbeitszeitmodell“) eingeschlossen, haben die Schwierigkeiten für die Betroffenen weiter verschärft.

In den von Amnesty International geführten Interviews haben Expert\*innen sowie Personen mit Erfahrung in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit deutlich gemacht, dass gewisse strukturelle Faktoren zu einer erhöhten Gefahr von Wohnungs- und Obdachlosigkeit beitragen. Jedoch wurde zugleich betont, dass spezielle Personengruppen, darunter Frauen, aber auch junge Erwachsene und Sexarbeiter\*innen (siehe Kapitel 3.3), mit zusätzlichen und für ihre Situation spezifischen Risikofaktoren konfrontiert sind, die insgesamt ihr Risiko erhöhen, in die Wohnungs- und Obdachlosigkeit abzurutschen.

### 3.1.1 DER MANGEL AN LEISTBAREM WOHNRAUM

Ganz allgemein ist der österreichische Wohnungsmarkt zweigeteilt: in den Wohneigentums- und den Mietmarkt. Letzterer teilt sich wiederum in drei Segmente: Gemeindewohnungen und Genossenschaftswohnungen, die beide zum Segment des sozialen Wohnungsmarkts gehören, sowie den privaten Mietmarkt.

Obwohl es in Österreich – vor allem in Wien – ein umfassendes System des sozialen Wohnungsbaus gibt, haben Expert\*innen registriert, dass die Mieten in allen Segmenten angestiegen sind, auch im sozialen Wohnungsbau.<sup>95</sup> Einer Analyse der Denkfabrik Agenda Austria zufolge stiegen die Mieten in Österreich zwischen 2010 und 2020 bei den Gemeindewohnungen im Durchschnitt um 35 Prozent und im Segment der Genossenschaftswohnungen im Durchschnitt um 38 Prozent.<sup>96</sup> Infolgedessen fällt es den Menschen zunehmend schwerer, sich angemessenen Wohnraum zu leisten.<sup>97</sup> Die Lage verschärft sich weiters durch einen allgemeinen Mangel an leistbarem Wohnraum, wie von Amnesty

---

<sup>93</sup> EUROSTAT 2021, Eurostat news, Rents up by 16%, house prices by 34% since 2010, 7. Oktober 2021, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211007-1>

<sup>94</sup> ORF, Mieten stiegen doppelt so stark wie Inflation, 17. Jänner 2022, <https://oesterreich.orf.at/stories/3138925/>

<sup>95</sup> Agenda Austria, 2020, <https://www.agenda-austria.at/grafiken/mieten-steigen-in-allen-segmenten-2/>

<sup>96</sup> Agenda Austria, Mieten steigen in allen Segmenten, 17. Jänner 2022, <https://www.agenda-austria.at/wp-content/uploads/2022/01/20220117-aa-gdw-p25uw-mieten.pdf>

<sup>97</sup> Grundsätzlich gibt es in Österreich keine Mietobergrenzen. Auf dem privaten Markt kann die Höhe des Mietzinses 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

International interviewte Expert\*innen bemerkten, und durch die langfristigen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie.<sup>98</sup>

## DER ÖSTERREICHISCHE WOHNUNGSMARKT

2020 waren fast 50 Prozent aller Haushalte selbstgenutzte Eigentumsimmobilien, während 43 Prozent zur Miete wohnten. Der Mietmarkt bestand zu 17 Prozent aus Gemeindewohnungen und zu 39 Prozent aus Genossenschaftswohnungen. Die restlichen 44 Prozent gehörten dem privaten Mietmarkt an. Die Statistiken variieren jedoch stark zwischen den neun Bundesländern. So waren zum Beispiel in Wien 77 Prozent aller Haushalte Mietwohnungen und nur 20 Prozent selbstgenutzte Eigentumswohnungen. Von den in Mietwohnungen lebenden Haushalten waren 22 Prozent Gemeindewohnungen und 21 Prozent Genossenschaftswohnungen, was bedeutet, dass 43 Prozent des gesamten Wohnraums in Wien dem sozialen Wohnungsmarkt angehören – eine spezielle Eigenheit Wiens.

**Abbildung 1: Mieterhaushalte in Österreich und in Wien im Jahr 2020**



Übersicht über Miethaushalte in Österreich und Wien im Jahr 2020, aufgeschlüsselt nach Wohnungsanbietern. Die von Amnesty International benutzten Daten stammen von Statistik Austria und der Arbeiterkammer Wien.<sup>99</sup>

Mehrere befragte Expert\*innen erklärten, dass befristete Mietverträge den Kampf um leistbaren Wohnraum verschärfen. Obwohl es grundsätzlich möglich ist, unbefristete Mietverträge abzuschließen, sind befristete Mietverträge seit den 2000er Jahren zur Norm geworden, wie Amnesty International von der Mietervereinigung erfuhr.<sup>100</sup> Befristete Mietverträge schaffen Unsicherheit, da sich die Mieter\*innen nicht darauf verlassen können, dass ihr Mietvertrag verlängert wird. Wird ein Mietvertrag verlängert, besitzen Vermieter\*innen die Verhandlungsmacht im Hinblick auf mögliche Mieterhöhungen und können den üblichen Marktpreis fordern. Ohne Verlängerung beginnt die Suche nach einer (leistbaren) Wohnung von Neuem, einschließlich der Kosten für Umzug, Kautions- und Maklergebühren.<sup>101</sup> Deshalb

<sup>98</sup> Interview mit einer Vertreterin der Mietervereinigung, 25. November 2021, online

<sup>99</sup> Statistik Austria, Wohnsituation, 2021,

[https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/wohnen/wohnsituation/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/wohnen/wohnsituation/index.html)

<sup>100</sup> Interview mit einer Vertreterin der Mietervereinigung, 25. November 2021, online; siehe auch GBV, 'Befristete Mietverträge zunehmend als Problem', 11. März 2019, für die Häufigkeit von befristeten Verträgen in Österreich

<sup>101</sup> Mietervereinigung AT, AK und MVÖ: Mieter entlasten und Mieterhöhung stoppen, 8. Februar 2022, <https://mietervereinigung.at/News/841/60216/AK-und-MV-Mieter-entlasten-und-Mieterhoehung-stoppen>

hat die Gesetzgebung einen Rechtsbehelf vorgesehen: §16 Absatz 7 des Mietrechtsgesetzes legt fest, dass die Miethöhe bei einem befristeten Mietvertrag um 25 Prozent unter der bei einem unbefristeten liegen soll. Jedoch verwies ein\*e Expert\*in der Mietervereinigung darauf, dass dies in der Praxis oft nicht der Fall ist, da Vermieter\*innen keine negativen Konsequenzen zu fürchten haben, wenn sie sich nicht an diese Bestimmung halten.<sup>102</sup>

Zur allfälligen Anfechtung der Miethöhe können Mieter\*innen ihre Mietverträge durch die Mietervereinigung überprüfen lassen. Ein\*e Expert\*in der österreichischen Mietervereinigung bemerkte allerdings, dass viele Menschen dieses Angebot nicht in Anspruch nehmen, da sie Angst haben, ihren befristeten Mietvertrag nicht verlängert zu bekommen, und in der Folge fürchten, ihre Wohnung zu verlieren.<sup>103</sup> Infolgedessen stecken Mieter\*innen in einer Zwickmühle, bei der ihre Wohnungsmiete für den befristeten Mietvertrag zu hoch ist, vor allem in Städten, wo Wohnraum knapp ist. Ein\*e Expert\*in von der Fachstelle für Wohnungssicherung (FAWOS) fasste das Problem des Mietmarkts in Österreich folgendermaßen zusammen:

„Das Problem mit günstigeren Wohnungen ist die Frage, wo ich diese überhaupt finde – vor allem, wenn man Mindestsicherung bezieht. Da hat man wenige Chancen und oft gibt es nur befristete Mietverträge. Im letzten Jahr war fast jeder zweite oder dritte neu abgeschlossene Mietvertrag befristet. Wenn die Miete dann überprüft werden soll, haben viele Angst davor, dass der Mietvertrag nicht mehr verlängert wird. Dann können wir leider nicht helfen.“<sup>104</sup>

Eng verknüpft mit der Frage der Leistbarkeit ist die Frage nach dem verfügbaren Einkommen einer Person. Österreich hat zudem eines der höchsten geschlechtsspezifischen Lohngefälle (*Gender-Pay-Gap*) in der Europäischen Union. 2019 lag es bei 19,9 Prozent.<sup>105</sup> Frauen arbeiten häufiger in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, wie etwa Teilzeitarbeit, und übernehmen einen großen Teil der unbezahlten Sorgearbeit.<sup>106</sup> Aufgrund dieser strukturellen Ungleichheiten auf dem österreichischen Arbeitsmarkt verdienen Frauen weniger als Männer und sind finanziell weniger unabhängig. Statistik Austria zufolge haben Frauen, vor allem Alleinerziehende, ein höheres Armutsrisiko. Auch ältere Frauen haben ein höheres Armutsrisiko, da sie aufgrund der strukturellen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern auf dem Arbeitsmarkt, eingeschlossen der Tatsache, dass Sorgearbeit noch immer als vorwiegend weiblich gilt, nicht die gleiche Zahl an anrechenbaren Jahren für die Pension ansammeln können wie Männer.<sup>107</sup>

Außerdem gibt es keine gesetzliche Definition für leistbaren Wohnraum in Österreich. Bei einem Treffen mit Vertreter\*innen des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz erklärten diese, dass es verschiedene Konzepte für Leistbarkeit gibt, darunter eines, das sich auf die Frage konzentriert, wie viel verfügbares Einkommen nach Abzug der Wohnkosten übrigbleibt.

---

<sup>102</sup> Interview mit einer Vertreterin der Mietervereinigung, 25. November 2021, online

<sup>103</sup> Interview mit einer Vertreterin der Mietervereinigung, 25. November 2021, online

<sup>104</sup> Interview mit einer Vertreterin der FAWOS, 8. November 2021, persönlich

<sup>105</sup> Statistik Austria, Tabellenband EU SILC 2020,

[https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&dDocName=125871](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=125871)

<sup>106</sup> Amnesty International, We just want some rights! Migrant care workers denied their rights in Austria, Juli 2021, (EUR 13/4326/2021), <https://www.amnesty.org/en/documents/eur13/4326/2021/en/>; European Trade Union Institute (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](http://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); Austrian Institute for Family Studies, *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](https://www.oif.ac.at/fileadmin/user_upload/p_oif/Forschungsberichte/fb_32_frauen_in_der_arbeitswelt.pdf)

<sup>107</sup> Gemäß 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>

Das Referenzbudget der Schuldnerberatung GmbH sieht vor, dass im Jahr 2021 ein Einpersonenhaushalt EUR 1.459 benötigte, um alle monatlichen Lebenshaltungs- und Wohnkosten zu decken. Bemerkenswerterweise lag die Armutsgrenze, die in Österreich mit 60 Prozent des Medianeinkommens für einen Einpersonenhaushalt beziffert wird, 2021 bei EUR 1.328.<sup>108</sup> 2021 hatten 1.222.000 Personen in Österreich<sup>109</sup> ein Einkommen, das unter EUR 1.328 lag, was belegt, dass diese Personen nicht imstande waren, sämtliche nach dem Referenzbudget der Schuldnerberatung notwendigen Ausgaben zu decken.

Insgesamt betrachtet steigen die Miet- und Wohnpreise in Österreich, womit sich eine Situation ergibt, in der leistbarer Wohnraum noch knapper geworden ist. Besonders betroffen vom Mangel an leistbarem Wohnraum sind Personen, die in Armut leben oder armutsgefährdet sind, vor allem Frauen, da deren verfügbares Einkommen aufgrund struktureller Ungleichheiten im Allgemeinen unter dem von Männern liegt.<sup>110</sup>

Da befristete Mietverträge in Österreich mittlerweile zur Norm geworden sind, bedeutet das auch, dass mehr Menschen in Unsicherheit leben, denn Mieter\*innen können sich nicht darauf verlassen, dass ihr Mietvertrag verlängert wird. Wird ein Mietvertrag verlängert, besitzen Vermieter\*innen die Verhandlungsmacht im Hinblick auf mögliche Mieterhöhungen und können den marktüblichen Preis fordern. Ohne Verlängerung beginnt die Suche nach einer (leistbaren) Wohnung von Neuem. Darüber hinaus sieht §16 Absatz 7 des Mietrechtsgesetzes bei Nichteinhaltung der Bestimmung keinerlei Konsequenzen vor.

### 3.1.2 ARMUT ALS ERSCHWERENDER UMSTAND

Im Jahr 2020 waren 13,9 Prozent der österreichischen Bevölkerung – oder 1.222.000 Personen – armutsgefährdet oder lebten in Armut<sup>111</sup>, was bedeutet, dass ihr Einkommen weniger als 60 Prozent des österreichischen Medianeinkommens betrug.<sup>112</sup> Neben Frauen sind Kinder, Langzeitarbeitslose und Migrant\*innen besonders armutsgefährdet.<sup>113</sup> Sie sind besonders stark von den steigenden Mietpreisen betroffen, da ohnehin bereits ein unverhältnismäßig hoher Anteil ihres Einkommens auf wohnungsbezogene Kosten entfällt. Erschwerend kommt hinzu, dass 64 Prozent aller Haushalte mit niedrigem Einkommen ihre Wohnungen gemietet haben und daher dem schnellen Wandel auf dem Mietmarkt stärker ausgesetzt sind.<sup>114</sup> Alexander Machatschke, Geschäftsführer der BAWO, des Dachverbandes der Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe in Österreich, erklärte den Zusammenhang zwischen Armut und Wohnungs- und Obdachlosigkeit:

---

<sup>108</sup> Schuldnerberatung, Referenzbudget 2021, [https://www.schuldenberatung.at/downloads/infodatenbank/referenzbudgets/Referenzbudgets\\_Aktualisierung\\_2021\\_EndV.pdf](https://www.schuldenberatung.at/downloads/infodatenbank/referenzbudgets/Referenzbudgets_Aktualisierung_2021_EndV.pdf) ; BAWO, *Wohnen für Alle*, [https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2019/11/BAWO\\_2017\\_Wohnen\\_fuer\\_alle\\_Kurzversion.pdf](https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2019/11/BAWO_2017_Wohnen_fuer_alle_Kurzversion.pdf)

<sup>109</sup> Armutskonferenz, *Aktuelle Armutszahlen*, <https://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/aktuelle-armuts-und-verteilungszahlen.html>. Die Zahlen basieren auf einem Index, der den Schwellenwert für das Unterschreiten des 60 %igen Medianeinkommens angibt, d. h. sie umfassen jene Menschen, die "armutsgefährdet" sind und "extrem materiell depriviert" sind, d. h. die bereits von Armut betroffen sind.

<sup>110</sup> Statistik Austria, *Lebensstandard aus Geschlechterperspektive*, *Statistische Nachrichten 12/2011*, [https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=072071](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=072071); Armutskonferenz, *Verschärfte Frauenarmut durch Gesetzesentwurf Sozialhilfe*, <https://www.armutskonferenz.at/aktivitaeten/frauen-armut/verschaeerfte-frauenarmut-durch-gesetzesentwurf-sozialhilfe.html>

<sup>111</sup> Armutskonferenz, *Aktuelle Armutszahlen*, <https://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/aktuelle-armuts-und-verteilungszahlen.html>

<sup>112</sup> Nach Angaben der Armutskonferenz betrug im Jahr 2020 60% des Medianeinkommens eines Single-Haushalts EUR 1.328, <https://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/aktuelle-armuts-und-verteilungszahlen.html>

<sup>113</sup> Armutskonferenz, *Aktuelle Armutszahlen*, <https://www.armutskonferenz.at/armut-in-oesterreich/aktuelle-armuts-und-verteilungszahlen.html>

<sup>114</sup> Statistik Austria, EU SILC 2016, *Armut und soziale Ausgrenzung 2008 bis 2016*, [https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&dDocName=115763](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=115763)

„Einen Hinweis darauf bietet zum Beispiel das Arbeitslosengeld in Österreich, das 55 Prozent des errechneten Nettoeinkommens beträgt. Das heißt, wenn jemand schon davor ein niedriges Einkommen hatte, welches vielleicht schon nahe der Armutsgrenze lag, dann fällt diese Person mit der Arbeitslosigkeit in die wirkliche Armut und es besteht die Gefahr, dass sie die Wohnung verliert. Menschen müssen dann irgendwann für sich entscheiden, wofür sie das Geld ausgeben. Gebe ich das Geld fürs Wohnen aus, gebe ich das Geld für Nahrung aus, für soziale Teilhabe, für Kleidung, für Freizeit? Das sind dann Entscheidungen, die Menschen treffen müssen. Und irgendwann einmal geht es sich halt überhaupt nicht mehr aus. Und dann ist leider der Wohnungsverlust eine sehr wahrscheinliche Folge von Armut.“<sup>115</sup>

Menschen, die in Armut leben oder armutsgefährdet sind, geben in Österreich durchschnittlich 37 Prozent ihres Einkommens für Wohnen aus<sup>116</sup>, verglichen mit einem österreichischen Durchschnittswert von 18,2 Prozent.<sup>117</sup> Dies bedeutet für die Betroffenen eine schwere finanzielle Belastung, da ihr verfügbares Einkommen meist bereits weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens beträgt. Daher sind sie oft mit einer sogenannten Kostenüberlastung konfrontiert.<sup>118</sup>

**Regina**, die in Wien lebt und Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit hat, sagte Amnesty International, dass es schwer sei, leistbare Wohnungen zu finden und sie zu behalten, und dass Leute oft in einer Wohnung leben, die eigentlich zu teuer ist, sie sich aber auch keinen Umzug leisten können.<sup>119</sup>

**Carmen**, die derzeit in Wien lebt und Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit hat, erklärte:

„Wenn man ein geringes Einkommen hat oder Mindestsicherung bezieht und etwas dann im Haushalt kaputtgeht, wie zahlst du das dann? Dann kommst du mit den Zahlungen gar nicht mehr nach und musst dich entscheiden: Zahle ich das oder meine Miete? Oder wenn jemand Geburtstag hat oder Weihnachten ist, wie zahlst du das? Das ganz normale Leben ist mit Mindestsicherung oder Notstandshilfe nicht möglich! Die ist nur gut für ein paar Monate – mehr aber nicht!“<sup>120</sup>

Für Menschen, die in Armut leben oder armutsgefährdet sind, wird es zunehmend zu einer Herausforderung, sich angemessenen Wohnraum leisten zu können. Ein\*e Vertreter\*in von Jugend am Werk Housing First in Graz erklärte, dass Sozialhilfe eines der wichtigsten Instrumente ist, das gewährleistet, dass Wohnen leistbar bleibt, und stellte klar, dass die Höhe der Sozialhilfe mit den tatsächlichen Wohnkosten im Einklang stehen muss: „Also wenn man mit einer Sozialunterstützung nicht die Möglichkeit hat, eine Wohnung zu finanzieren, dann haben wir von der Wohnungslosenhilfe natürlich überhaupt keine Möglichkeiten [zu unterstützen], wenn diese zwei Sachen nicht zusammenspielen. Dann werden immer mehr Menschen in der Wohnungslosigkeit landen.“<sup>121</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Österreich verpflichtet ist, das Recht auf angemessenes Wohnen ohne Diskriminierung aus Gründen der sozialen Herkunft, des Besitzes oder des sonstigen Status, wie etwa der wirtschaftlichen oder sozialen Lage, zu gewährleisten.<sup>122</sup> Dies umfasst auch das Kriterium der Leistbarkeit. Die Tatsache, dass Menschen, die in Armut leben, mit einer Kostenüberlastung konfrontiert sind und 37 Prozent ihres verfügbaren Haushaltseinkommens für Wohnen ausgeben, erhöht ihr Risiko, dass ihnen auch andere Menschenrechte vorenthalten werden.

---

<sup>115</sup> Interview mit Alexander Machatschke, 27. Oktober 2021, persönlich

<sup>116</sup> Interview mit Alexander Machatschke, 27. Oktober 2021, persönlich

<sup>117</sup> Eurostat, 2019, <https://www.agenda-austria.at/wp-content/uploads/2021/04/20210426-aa-gdw-lfu3v-wohnkosten-in-oesterreich.pdf>

<sup>118</sup> CESCR definiert eine Kostenüberlastung dann, wenn eine Person, mehr als 40 % ihres verfügbaren Einkommens für Wohnen ausgibt.

<sup>119</sup> Interview mit Regina, 20. Oktober 2021, persönlich

<sup>120</sup> Interview mit Carmen, 5. November 2021, persönlich

<sup>121</sup> Interview mit einer Vertreterin von Jugend am Werk in Graz, 11. November 2021, online

<sup>122</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 20, para. 15-35

Laut Artikel 11 des IPwskR muss Österreich für leistbaren Wohnraum ohne Diskriminierung sorgen. Die in diesem Abschnitt dargelegten Angaben belegen, dass leistbarer Wohnraum nicht für alle garantiert ist, da die Gefahr besteht, dass die Wohnkosten, vor allem für armutsgefährdete oder in Armut lebende Personen, in solche Höhen steigen, dass sie die Belastungsgrenze überschreiten und die Befriedigung anderer Grundbedürfnisse gefährden. Die Leitprinzipien für extreme Armut und Menschenrechte sehen daher vor, dass ein Staat angemessene Ausgaben vonseiten der öffentlichen Hand gewährleistet und Strategien und Programme fördert, die den Zugang zu leistbarem Wohnraum für in Armut lebende Personen ermöglichen.<sup>123</sup>

### 3.1.3 DAS SOZIALHILFE-GRUNDSATZGESETZ VERSCHÄRFT DEN KAMPF UM LEISTBAREN WOHNRAUM

Im Juni 2019 verabschiedete die österreichische Regierung das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (BGBl. I Nr. 108/2019), das darauf abzielte, die bedarfsorientierte Mindestsicherung zu harmonisieren, indem ein allgemeiner Rechtsrahmen festgelegt wurde und die Bundesländer zur Umsetzung ihrer eigenen Gesetze verpflichtet wurden. Mit 1. Dezember 2021 war es von sechs Bundesländern vollumfänglich und von einem Bundesland teilweise umgesetzt worden.<sup>124</sup>

Das Gesetz ist aus mehreren Gründen problematisch, unter anderem im Hinblick auf das Recht auf soziale Sicherheit sowie den vollen Genuss des Rechts auf angemessenes Wohnen für Personen, die Sozialhilfe beziehen.

Insbesondere legt der Rahmen des Grundsatzgesetzes Höchstbeträge für Sozialhilfeleistungen an Einzelpersonen fest, anstatt Mindeststandards vorzusehen.<sup>125</sup> Im Jahr 2022 ist die einer Einzelperson zustehende Höchstsumme auf EUR 978 begrenzt. Überdies kann laut §5 Absatz 5 des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes festgelegt werden, dass die Wohnungskosten zur Gänze als Sachleistungen bereitgestellt werden, beispielsweise durch die direkte Überweisung der Miete an die Vermieter\*innen der Bezugsberechtigten und nicht als Geldleistungen, wodurch die Auffassung von Sozialleistungen als Almosen anstelle eines Menschenrechts verfestigt wird. Mehrere Nichtregierungsorganisationen, darunter auch Amnesty International, kritisierten das Gesetz dafür, da es weder Armut verhindere, noch ein Leben in Würde gewährleiste.<sup>126</sup> Im Dezember 2019 erklärte der Österreichische Verfassungsgerichtshof bereits zwei Bestimmungen für verfassungswidrig.<sup>127</sup> Leider war das Gericht nicht in der Lage, über die Vereinbarkeit des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes mit dem IPwskR zu entscheiden, da es keine verfassungsmäßigen Garantien zum Schutz des Rechts auf soziale Sicherheit gibt.

---

<sup>123</sup> OHCHR, Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, p 26,

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/OHCHR\\_ExtremePovertyandHumanRights\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf)

<sup>124</sup> Mit 1. Dezember 2021 ist das Gesetz in sechs Bundesländern umgesetzt, darunter Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Kärnten und Vorarlberg; Wien hat es teilweise umgesetzt,

<https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/armut/3/2/Seite.1693914.html>

<sup>125</sup> Nach dem Sozialhilfe-Grundgesetz waren die Höchstbeträge im Jahr 2021 auf 978 EUR für einen Single-Haushalt und 1.424 EUR für Paare beschränkt, und die Beträge für Kinder lagen zwischen 171 und 256 EUR pro Kind. Für nähere Details siehe: <https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/armut/3/2/Seite.1693914.html>

<sup>126</sup> Amnesty International Österreich kritisiert, dass das Gesetz keine Armutsprävention bietet und den Schutz der Rechte auf soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard nicht gewährleistet, *Stellungnahme Sozialhilfe-Grundsatzgesetz*, 7. Jänner 2019, [https://www.amnesty.at/media/4791/amnesty\\_stellungnahme-sozialhilfegesetz\\_jaenner-2019.pdf](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/>

<sup>127</sup> Österreichischer Verfassungsgerichtshof, G 164/2019-25, G 171/2019-24, 12. Dezember 2019. Die Entscheidung betraf die Abschnitte 5(2) und 5(6)-(9), die Kürzungen der Sozialhilfeleistungen in umgekehrter der Anzahl der in einem Haushalt lebenden Kinder bzw. 35 % der monatlichen Sozialhilfe von der monatlichen Sozialhilfe von der Beschäftigungsfähigkeit auf dem österreichischen Arbeitsmarkt abhängig machten. Letzteres war an das Vorhandensein ausreichender einschlägiger Sprachkenntnisse gekoppelt. Abschnitt 4 des Grundgesetzes sieht vor, dass Personen mit subsidiärem Schutzstatus nur Anspruch auf Kernleistungen der Sozialhilfe haben, die nicht über das Niveau der Sozialhilfe für Asylsuchende hinausgehen (sogenannte Grundversorgung), ist jedoch weiterhin in Kraft.

In den Erläuterungen zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz heißt es, dass durch die steigende Zahl von Sozialhilfeempfänger\*innen und die daraus resultierenden Haushaltskosten in den letzten Jahren eine negative Entwicklung sichtbar geworden sei, was auf die wachsenden Arbeitslosenzahlen während der Wirtschaftskrise und die zunehmende „Zuwanderung in den österreichischen Sozialstaat“ – der als Pull-Faktor gilt, welchen das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz eindämmen soll – zurückzuführen ist. Der Kommentar erwähnt weiters, dass die eingeleiteten Reformen eine „Optimierung der Ressourcen“ bewirken sollen, „damit diejenigen, die wirklich Hilfen benötigen, durch die Solidargemeinschaft unterstützt werden“.<sup>128</sup>

Darüber hinaus sieht §5 Absatz 2 ein degressives Leistungssystem für Personen vor, die in Gemeinschaftsunterkünften leben.<sup>129</sup> So definieren beispielsweise die Ausführungsgesetze in Ober- und Niederösterreich einen „gemeinsamen Haushalt“ als Wohnform, in der mehrere Personen zusammenleben, und gehen davon aus, dass sich die Menschen in solchen gemeinsamen Haushalten automatisch die (budgetäre) Haushaltsführung teilen, sofern keine besonderen Umstände vorliegen, die dies ausschließen. Diese besonderen Umstände werden allerdings nicht weiter spezifiziert.<sup>130</sup> In der Praxis heißt dies, dass Personen, die in Unterkünften für Wohnungs- oder Obdachlose, Geflüchtete oder Frauen wohnen, weniger Sozialhilfe bekommen: Ihre Wohnsituation gilt als „gemeinsamer Haushalt“, da sie meist Küchen und Sanitäranlagen teilen.<sup>131</sup> Infolgedessen wird diesen Personen die Sozialhilfe gekürzt. Letztlich versperrt dies Personen, die in Unterkünften für Wohnungs- oder Obdachlose, Geflüchtete oder Frauen wohnen, den Zugang zu Sozialhilfe in voller Höhe und erschwert ihr Bemühen, Geld zu sparen, um eigenen angemessenen Wohnraum zu finden.

Überdies legt §7 Absatz 1 des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes fest, dass sich die Gesamtsumme der Sozialhilfe um jenen Betrag reduziert, den eine Person als weitere soziale Hilfe, etwa in Form von zusätzlichen Wohnbeihilfen, erhält. In den Durchführungsgesetzen mehrerer Bundesländer sind feste Prozentsätze für Wohnbeihilfen enthalten. So beträgt der für Wohnen festgesetzte Prozentsatz beispielsweise in Oberösterreich 25 Prozent, in Niederösterreich, der Steiermark und in Salzburg 40 Prozent. Damit wurde das Verhältnis zwischen Lebenshaltungs- und Wohnkosten auf 75 zu 25 beziehungsweise 60 zu 40 fixiert. Infolgedessen könnten sich Personen mit relativ geringen Wohnkosten mit einer Verringerung der Sozialhilfe konfrontiert sehen, wie das folgende, von der österreichischen Armutskonferenz bereitgestellte Beispiel illustriert:

---

<sup>128</sup> Österreichisches Parlament, Erläuterungen, Allgemeiner Teil, 514 der Beilagen XXVI. GP – Regierungsvorlage, S. 1, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I\\_00514/fname\\_740754.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00514/fname_740754.pdf)

<sup>129</sup> Nach §5 (2) erhalten die erste und zweite Person, die in einem gemeinsamen Haushalt leben, 70 % des Höchstsatzes; die dritte Person, die in demselben gemeinsamen Haushalt lebt, erhält 45 %.

<sup>130</sup> Oberösterreich, Landesgesetz, mit dem das Oö. Sozialhilfe-Ausführungsgesetz erlassen wird, 8. Februar 2022, §7(5), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=20001049>; siehe auch Verfassungsgerichtshof, E 3494/2020-20, 7. Juni 2021, [https://www.armutskonferenz.at/media/vfgh\\_\\_e\\_3494\\_2020-20\\_anonym.pdf](https://www.armutskonferenz.at/media/vfgh__e_3494_2020-20_anonym.pdf)

<sup>131</sup> Armutskonferenz, *Folgen und Auswirkungen der Sozialhilfe*, Juli 2021, [https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz\\_folgen\\_und\\_auswirkungen\\_sozialhilfe\\_2021\\_1.pdf](https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz_folgen_und_auswirkungen_sozialhilfe_2021_1.pdf); Armutskonferenz, *Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, Problemanalyse und gesetzliche Sanierungsvorschläge*, [https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz\\_sozialhilfe\\_probleme\\_sanierungsvorschlaege\\_2021.pdf](https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz_sozialhilfe_probleme_sanierungsvorschlaege_2021.pdf); Armutskonferenz, *„Die im Dunkeln sieht man nicht...“, Eine Erhebung zur „Sozialhilfe“ aus Sicht von Expert\*innen der sozialen Praxis*, March 2022, [https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz\\_sozialhilfeehebung\\_2022.pdf](https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz_sozialhilfeehebung_2022.pdf)

## DAS BEISPIEL NIEDERÖSTERREICH

In Niederösterreich sind – im Gegensatz zu den bedürfnisabhängigen Sozialleistungen – 60 Prozent der Sozialhilfe für Lebenshaltungskosten vorgesehen. Die restlichen 40 Prozent sind für Wohnkosten gedacht. Allerdings gibt es zusätzliche Wohnbeihilfen (Wohnbauförderung), die von verschiedenen Regulationsbehörden und -gesetzen berechnet, bereitgestellt und finanziert werden und die sich nicht auf die in Form von Sozialhilfe erhaltenen Mittel beziehen, sondern auf die 40 Prozent Wohnkosten angerechnet werden. Die Auswirkungen dieser Bestimmung lassen sich folgendermaßen illustrieren: Der Höchstbetrag für eine Einzelperson beläuft sich auf €917,35, wovon €550,41 für Lebenshaltungskosten und €366,94 für Wohnkosten bestimmt sind. Wenn die Wohnkosten €500 betragen und jemand zusätzliche Wohnbeihilfen in Höhe von €200 aus einer anderen Quelle erhält, werden diese €200 von den für Wohnkosten bestimmten €366,94 abgezogen, weil die Wohnbeihilfen den Wohnkosten zugerechnet werden. Infolgedessen bleibt eine Differenz von €133,06 bestehen, die aus den Lebenshaltungskosten bestritten werden muss, die auf €550,41 begrenzt sind.<sup>132</sup> Dies führt oftmals dazu, dass Einzelpersonen sich entscheiden müssen, ob sie ihre Lebenshaltungskosten decken oder ihre Wohnkosten.

Nach §6 des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes können die Bundesländer in ihren Ausführungsgesetzen vorsehen, dass höhere Wohnkosten aufgrund des Wohnorts durch die sogenannte „Wohnkostenpauschale“, eine pauschale Wohnbeihilfe, ausgeglichen werden. In diesem Fall erhalten Personen 30 Prozent zusätzlich zum Höchstbetrag von EUR 978. Allerdings haben nur wenige Bundesländer, wie etwa Wien, Vorarlberg, Tirol oder Salzburg, dies in ihren Ausführungsgesetzen niedergelegt.

Daneben regelt §4 des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes den persönlichen Umfang des Geltungsbereichs und beschränkt ihn auf österreichische Staatsangehörige und mit diesen „gleichgestellte“ Personen, namentlich Geflüchtete und „Fremde“ mit einem dauerhaften Aufenthaltsstatus, also Personen, die sich seit mindestens fünf Jahren tatsächlich und rechtmäßig dauerhaft im österreichischen Bundesgebiet aufhalten. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte könnte die Erfordernis eines Aufenthalts von mindestens fünf Jahren nach Artikel 13(1) der von Österreich ratifizierte Europäische Sozialcharta unverhältnismäßig sein.<sup>133</sup> Überdies legt §4 fest, dass Personen mit einem Anrecht auf subsidiären Schutz nur für Kernelemente der Sozialhilfe infrage kommen, die das Niveau der Sozialhilfe, welche Asylsuchenden gewährt wird (die sogenannte „Grundversorgung“), nicht überschreiten, was zu einer unterschiedlichen Behandlung von Personen führt, die ein Recht auf internationalen Schutz genießen.<sup>134</sup>

Das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz erweist sich darüber hinaus als unzureichend für die Verhütung von Armut und die Sicherung eines Lebens in Würde für alle Menschen, die in Österreich leben. Es verfolgt kein legitimes Ziel und sichert keinen diskriminierungsfreien Zugang zu sozialer Sicherheit nach Artikel 9 des IPwskR in Verbindung mit Artikel 2 (2) des IPwskR sowie gemäß den Richtlinien der Europäischen Union.<sup>135</sup>

<sup>132</sup> Armutskonferenz, *Folgen und Auswirkungen der schlechten Sozialhilfe*,

[https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz\\_auswirkungen\\_schlechte\\_sozialhilfe\\_2020.pdf](https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz_auswirkungen_schlechte_sozialhilfe_2020.pdf)

<sup>133</sup> Europarat, Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, Dezember 2018, <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>

<sup>134</sup> Siehe Artikel 29 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Rates und Parlaments, 13. Dezember 2011

<sup>135</sup> Siehe Artikel 29 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Bestimmungen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes in Verbindung mit dem

Die von dem Gesetz festgelegten Höchstbeträge sowie der fixierte Prozentsatz für die Deckung von Lebenshaltungs- beziehungsweise Wohnkosten sind problematisch, da dies keine angemessenen Sozialleistungen garantiert, wie sie der CESCR fordert. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 erklärte der CESCR, dass „Leistungen, ob Bargeld- oder Sachleistungen, in Höhe und Dauer ausreichend dafür sein müssen, dass jeder sein oder ihr Recht auf Familienschutz und -beistand sowie einen angemessenen Lebensstandard verwirklichen kann ...“.<sup>136</sup> Daher könnte diese Maßnahme einen offenkundigen Rückschritt darstellen, da das vorhergehende System der bedarfsorientierten Mindestsicherung keine Höchstbeträge für Sozialhilfeleistungen vorgesehen hat.<sup>137</sup> Dass sich die Menschen in manchen Bundesländern zwischen der Deckung ihrer Lebenshaltungskosten und ihrer Wohnkosten entscheiden müssen, belegt, dass für sie die Gefahr, von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffen zu werden, besonders hoch ist.

### 3.1.4 UNZUREICHENDE VERHÜTUNG VON DELOGIERUNGEN

Mehrere von Amnesty International befragte Expert\*innen erwähnten einen weiteren Risikofaktor dafür, von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffen zu sein: Delogierungen. Der CESCR definiert eine Zwangsräumung als die „dauerhafte oder vorübergehende Entfernung gegen den Willen von Einzelpersonen, Familien und / oder Gemeinschaften aus den von ihnen bewohnten Häusern und/oder ihrem Land ohne Zugang zu geeigneten Formen eines rechtlichen Schutzes im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen“.<sup>138</sup> Der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte hat mit Blick auf Schweden Delogierung als das Verlieren eines Wohnraums aufgrund von Zahlungsunfähigkeit oder widerrechtlichem Bewohnen definiert.<sup>139</sup>

Die Gefahr einer Delogierung wird meist durch wirtschaftliche und soziale Faktoren auf strukturellen und individuellen Ebenen bedingt, die sich häufig überschneiden, wie etwa Arbeitslosigkeit, Armut, Mangel an leistbarem Wohnraum, gepaart mit dem Fehlen sozialer Hilfsnetze, familiärer Bindungen oder gesundheitlichen Problemen. In Österreich sind die meisten Delogierungen auf Mietrückstände zurückzuführen<sup>140</sup> und sollten daher im Kontext steigender Wohnkosten beurteilt werden. Wenn Menschen ihr Zuhause verlieren und es ihnen an persönlichen Sicherheitsnetzen und/oder an ausreichender finanzieller Unterstützung und/oder an Rücklagen fehlt und/oder eine rasche anderweitige Unterbringung nicht möglich ist, erhöht sich ihre Gefahr, wohnungs- oder obdachlos zu werden, und sie sind letztlich auf Wohnungslosenhilfe und ähnliche Angebote angewiesen. Wirksame und zeitnahe Maßnahmen sind unerlässlich, um Menschen vor Wohnungs- oder Obdachlosigkeit infolge von Delogierungen zu bewahren.

In Österreich sind die rechtlichen Gründe und Verfahren für eine Delogierung gesetzlich festgelegt.<sup>141</sup> Die meisten Delogierungen beruhen auf §1118 ABGB und werden durch Mietrückstände bedingt, doch

---

einleitenden Absatz 45 der 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 Wohnen.

<sup>136</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 19, para. 22

<sup>137</sup> Siehe Sozialministerium, *Zweiter Bericht des Arbeitskreises Bedarfsorientierte Mindestsicherung*, 2014, [https://www.armutskonferenz.at/media/sozialministerium\\_zweiter\\_bericht\\_arbeitskreis\\_mindestsicherung-2014.pdf](https://www.armutskonferenz.at/media/sozialministerium_zweiter_bericht_arbeitskreis_mindestsicherung-2014.pdf)

<sup>138</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 7 housing (Artikel 11.1): Zwangsräumungen, 20. Mai 1997, para. 3

<sup>139</sup> Karin Lukas, *The Revised Social Charter*, An Article by Article Commentary, Elgar Commentaries series, 2021, p. 334

<sup>140</sup> Mietvereinigung, *Schutz vor Delogierung*, <https://mietvereinigung.at/8893/Raumungsklage-und-Delogierung>

<sup>141</sup> §30 des Mietrechtsgesetzes, §117 des Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch

es gibt auch eine Reihe anderer Gründe, wie etwa Kündigungen und Umzugsanordnungen aufgrund angemeldeten Eigenbedarfs, Teilungsverfahren nach Scheidungen sowie Räumungsvereinbarungen.<sup>142</sup> Als Begleitmaßnahme im Fall von Delogierungen sieht §33a des Mietgesetzes eine Benachrichtigung der zuständigen Lokalbehörden durch die Gerichte am Beginn des Verfahrens vor, welche dann soziale Einrichtungen verständigen, damit sie im Fall einer drohenden Delogierung oder Wohnungs- oder Obdachlosigkeit unterstützend eingreifen können.

In Wien fungiert die Volkshilfe Fachstelle für Wohnungssicherung (FAWOS) als eine solche Einrichtung, die im Namen der Stadt Wien Unterstützung und Beratung für Personen anbietet, welche unmittelbar von einer Delogierung bedroht sind. Ein\*e Mitarbeiter\*in der FAWOS erklärte das Verfahren folgendermaßen: FAWOS kontaktiert die Person zunächst mehrmals schriftlich und versorgt sie mit einschlägigen Informationen und dann noch einmal, wenn die Delogierung unmittelbar bevorsteht. Sie merkte allerdings an, dass diese Schreiben die Betroffenen oft nicht erreichen, und erklärte weiter:

„Wir haben auch unterschiedliche Variationen im Schreiben versucht, aber viele [Menschen] öffnen ihre Briefe nicht mehr, weil sie so in einer Krise sind. Viele nehmen sogar ihren Stapel von Briefe mit zum Beratungsgespräch, weil sie es davor nicht geschafft haben, diese zu öffnen. Es ist ein Mechanismus in der Überforderung [mit der Situation], keine Briefe mehr zu öffnen.“<sup>143</sup>

Unter Berücksichtigung der persönlichen Aspekte einer solchen Situation führte die FAWOS ein Pilotprojekt durch, bei dem Mitarbeiter\*innen Betroffene, die Briefe nicht beantworteten, zu Hause aufsuchten. Trotzdem war es der FAWOS nicht möglich, alle Betroffenen zu erreichen.<sup>144</sup> Die Leiterin des FrauenWohnzentrums in Wien erklärte Amnesty International, dass die Erfahrung mit einer Delogierung für die meisten Menschen traumatisierend sei und sich Menschen in einer solchen Lage häufig wie gelähmt fühlten.<sup>145</sup>

In Wien bietet die FAWOS auch Unterstützung und Beratung für Personen an, die noch keine Delogierungsanordnung erhalten haben oder bei denen das Verfahren noch nicht eingeleitet wurde, die jedoch Schwierigkeiten beim Begleichen ihrer Miete haben. Allerdings erklärte eine Expertin der FAWOS:

„Leider wird [unsere Hilfe] erst angenommen, wenn der Hut schon am Brennen ist. Es ist sehr schambesetzt und deswegen versuchen viele Menschen, die Situation selbst zu regeln. Sie brauchen zuerst ihr Ersparnis auf, gehen zu Familie und Freund\*innen oder nehmen Raten auf, die gar nicht leistbar sind. Es wird alles Mögliche versucht, um es zu regeln. Wir fragen auch oft nach, warum sie erst so spät kommen. Meistens wussten die Menschen auch nicht, wohin sie gehen können, oder waren zu beschämt und haben dadurch die Briefe nicht einmal aufgemacht. Unser Wunsch ist es natürlich, dass die Menschen so früh wie möglich zu uns kommen, weil wir dann den größten Handlungsspielraum haben.“<sup>146</sup>

Dass die derzeit zur Verfügung stehenden Mittel, mit denen von einer Delogierung bedrohte Personen erreicht werden können, wie jene der FAWOS in Wien, nicht immer erfolgreich sind, macht deutlich, dass ein gewisses Maß an Recherche und Konsultation nötig ist, um Mechanismen zu eruieren, die Menschen dazu bringen, rechtzeitig den Rat und die Hilfe zu suchen, die sie brauchen und auf die sie ein Anrecht haben. Dies ist besonders wichtig im Kontext der Covid-19-Pandemie, die voraussichtlich die Lage verschärfen wird, insbesondere für Personen, die bereits zuvor um leistbaren Wohnraum kämpfen mussten. Daher appellierte der Sonderberichterstatter\*in an die Regierungen, auf

---

<sup>142</sup> Siehe: [https://www.konsumentenfragen.at/konsumentenfragen/FAQ/FAQ/WOHNEN\\_-\\_Kuendigungsverfahren\\_Raeumungsklage.html#](https://www.konsumentenfragen.at/konsumentenfragen/FAQ/FAQ/WOHNEN_-_Kuendigungsverfahren_Raeumungsklage.html#)

<sup>143</sup> Interview mit einer Vertreterin von der FAWOS, 8. November 2021, persönlich

<sup>144</sup> Interview mit einer Vertreterin von der FAWOS, 8. November 2021, persönlich

<sup>145</sup> Interview mit einer Vertreterin des Caritas FrauenWohnZentrums, 2. September 2021, persönlich

<sup>146</sup> Interview mit einer Vertreterin von der FAWOS, 8. November 2021, persönlich

Delogierungen und deren Androhung aufgrund von Rückständen bei Mieten, Hypotheken oder Energierechnungen während der Pandemie zu verzichten.<sup>147</sup>

## Österreichs Reaktion auf die COVID-19-Pandemie in Bezug auf die Verhütung von Delogierungen

Im April 2020 legte die österreichische Regierung das vierte Covid-19-Gesetz vor, das anschließend vom Nationalrat verabschiedet wurde und zwei Klauseln enthielt, die die Anhäufung von Mietschulden und Delogierungen verhindern sollen.<sup>148</sup> Den Gesetzesänderungen im Zuge des vierten Covid-19-Gesetzes entsprechend dürfen Mieter\*innen, deren Einkommen durch die Covid-19-Pandemie erheblich gesunken ist und die daher im Zeitraum zwischen April und Juni 2020 ganz oder teilweise in Mietrückstand geraten waren, bis Ende 2022 nicht wegen Mietrückständen delogiert werden.<sup>149</sup> Im März 2021 endete ein Moratorium, wonach Vermieter\*innen kein Gerichtsverfahren wegen Mietrückständen anstrengen durften, sodass sie nun abermals Räumungsklage erheben können. Einige Expert\*innen stellen die Wirksamkeit dieser Maßnahme jedoch infrage, insbesondere da Daten über deren Inanspruchnahme fehlen und Personen mit Mietrückständen meistens Verwandte und Freund\*innen um finanzielle Unterstützung bitten, ehe sie weitere Hilfen oder Zuschüsse beantragen. Eine Expertin der Mietervereinigung erklärte Amnesty International:

„Wir haben keine Daten dazu, wie viele Menschen die [Miet-]Stundungen in Anspruch genommen haben. Es gibt auch keine Stelle, wo das gemeldet werden müsste. Wir haben aber bei unseren Beratungen gemerkt, dass viele Menschen sich danach erkundigt haben. Die Stundungen gab es ja nur für drei Monate – von April bis Juni 2020, für diese Mietrückstände kann man bis Ende 2022 auch nicht delogiert werden. Das ist aus unserer Sicht eines der größten Probleme, weil am Anfang die Menschen noch Ersparnisse haben und die eigene Wohnung ist für die Menschen das Wichtigste. Das heißt, am Anfang versucht man noch den Mietzins irgendwie zu bezahlen.“<sup>150</sup>

Manche der befragten Expert\*innen erwarteten ein ähnliches Szenario wie bei der Weltwirtschaftskrise 2008, wo es 2012 lediglich mit einer gewissen Verzögerung zu mehr Delogierungen kam. Als Reaktion auf Bedenken von Expert\*innen in Bezug auf Delogierungen im Zusammenhang mit Covid-19 stellte der österreichische Nationalrat im November 2021 zusätzliche Mittel in Höhe von 24 Millionen Euro für Programme zur Verhütung von Delogierungen im Zusammenhang mit Covid-19 zur Verfügung, um die Menschen finanziell zu entlasten.<sup>151</sup> Laut den bei einem Treffen mit Vertreter\*innen des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz gewonnenen Erkenntnissen wurde im Winter 2021 eine Anweisung für die Umsetzung von Programmen zur Verhinderung von Delogierungen entwickelt, die Anfang März 2022 in Kraft trat – der sogenannte „Wohnschirm“, der bis Ende 2023 Wirksamkeit besitzt.<sup>152</sup>

---

<sup>147</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, *COVID-19 Guidance Note: Protecting renters and mortgage payers*, 8. April 2020, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR\\_housing\\_COVID-19\\_guidance\\_rent\\_and\\_mortgage\\_payers.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_rent_and_mortgage_payers.pdf)

<sup>148</sup> Siehe 2. COVID-19-Justizbegleitgesetz und andere Änderungen im Justizbereich, 8. April 2020, <https://www.justiz.gv.at/html/default/2c94848a6ff6ffb201715afa51fe361d.de.html>

<sup>149</sup> Bundesgesetzblatt, 4. Covid-19 Gesetz, Artikel 35, 2. Bundesgesetz betreffend Begleitmaßnahmen zu COVID-19 in der Justiz (2. COVID-19- Justiz-Begleitgesetz – 2. COVID-19-JuBG), [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2020\\_I\\_24/BGBLA\\_2020\\_I\\_24.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_I_24/BGBLA_2020_I_24.pdf)

<sup>150</sup> Interview mit einer Vertreterin der Mietervereinigung, 25. November 2021, online

<sup>151</sup> Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, COVID-19-bedingte Delogierungsprävention und Wohnungssicherung, 15. November 2021, [https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:76aeef27-288a-4b2d-a7cd-a4278dec5e08/Richtlinie\\_Wohnungssicherung.pdf](https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:76aeef27-288a-4b2d-a7cd-a4278dec5e08/Richtlinie_Wohnungssicherung.pdf); <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Soziale-Themen/wohnungssicherung.html>

<sup>152</sup> Die Richtlinie sieht zwei Arten der Unterstützung vor. Zum einen die Unterstützung bei der Wohnungssuche und zum anderen eine finanzielle Unterstützung im Falle eines Wohnsitzwechsels. Die Richtlinie listet außerdem eine Reihe von sozialen Organisationen auf, die dafür zuständig sind, gemeinsam mit den Antragstellenden Anträge auf Unterstützung bei der zuständigen Abteilung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Delogierungen in Österreich häufig eine Folge von Mietrückständen sind. Die österreichische Regierung hat eine Reihe von Strategien und Programmen ins Leben gerufen, um Delogierungen zu verhindern und so dafür zu sorgen, dass Menschen nicht wohnungs- oder obdachlos werden. Einige der Ursachen von Delogierungen, wie etwa steigende Miet- und Wohnungspreise, vor allem auf dem privaten Mietmarkt, sind allerdings Aspekte, die in den aktuellen Programmen und Strategien zur Verhinderung von Delogierungen nicht berücksichtigt werden. Das Fehlen verlässlicher Daten darüber, wie viele Personen in Österreich auf die im vierten Covid-19-Gesetz enthaltenen Maßnahmen angewiesen waren, erlaubt keine genaue Einschätzung von deren Wirksamkeit. Gemäß den Richtlinien für die Umsetzung des Rechts auf angemessenen Wohnraum haben die österreichischen Behörden dafür zu sorgen, dass Personen, denen die Delogierung droht, Zugang zu Präventivmaßnahmen erhalten.<sup>153</sup>

## 3.2 GESCHLECHTSSPEZIFISCHE GEWALT – EIN GRUND FÜR WOHNUNGS- UND OBdachLOSIGKEIT VON FRAUEN

Allgemein lässt sich sagen, dass ein enger Zusammenhang zwischen Wohnungs- und Obdachlosigkeit bei Frauen und geschlechtsspezifischer Gewalt besteht, darunter auch Gewalt in Partnerschaften. Frauen laufen Gefahr, wohnungs- oder obdachlos zu werden, wenn sie aus gewaltsamen Beziehungen ausbrechen.<sup>154</sup> Dies zeigt sich auch an der Geschichte von **Priscilla**, die zur Zeit des Interviews in einer Notunterkunft für Frauen in Graz lebte:

„Ich bin 33 Jahre alt und ich habe eine zweijährige Tochter. Ich bin gelernte Heimhilfe, war aber bis vor ein paar Tagen noch in Karenz. Aktuell lebe ich in Scheidung. Ich bin seit Jänner 2022 hier in der Notschlafstelle. [...] Mein Ex-Mann hatte Anfang 2021 eine Affäre, das habe ich herausgefunden. Er hat mich psychisch fertiggemacht und davon dann ein Video gedreht und das meinen Freunden gezeigt. ... Er zahlt mir keinen Unterhalt.

Im Dezember ging ich zu meinen Großeltern ... aber sie sagten, wir machen nur Dreck, und wir mussten wieder ausziehen. Wir blieben dann zwei Wochen lang bei einer Arbeitskollegin. Dann sind wir hierhergekommen. Ich wusste nicht, wohin. Ich war ja 13 Jahre davor in Wien und habe dort beim Roten Kreuz gearbeitet und danach haben wir in St. Pölten gewohnt. Meine beste Freundin und die Bezirkshauptmannschaft ... haben mir von dieser Einrichtung erzählt ...

Ich hatte ja nur einen Koffer und eine Tasche mit mir [als ich hierherkam]. Wenn du mal in die Notschlafstelle gehen musst, dann glaubst du, dass das die Endstation im Leben ist. ... In der ersten Nacht habe ich so viel geweint. Aber mit jedem Tag ging es wieder mehr bergauf. Man darf sich nicht genieren und schämen. Es kann jedem\*r passieren.“<sup>155</sup>

Laut Berichten von NGOs zur Prävention von Gewalt und zum Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt stellt Österreich nicht genug Plätze in Frauenhäusern bereit. Dies steht auch im Widerspruch zu dem im Erläuternden Bericht der Istanbul-Konvention festgelegten Standard: 2021 fehlten in

---

Konsumentenschutz (der so genannten "Abwicklungsstelle") einzureichen. Förderanträge können bis Ende 2023 und im Rahmen der bestehenden Förderungen gestellt werden. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts lagen noch keine Zahlen zu den eingereichten Anträgen vor.

<sup>153</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/37/53

<sup>154</sup> OHCHR, *Women and the right to adequate housing* (dt. Frauen und das Recht auf angemessenes Wohnen) HR/PUB/11/02, S. 80, [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/WomenHousing\\_HR.PUB.11.2.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/WomenHousing_HR.PUB.11.2.pdf)

<sup>155</sup> Interview mit Priscilla, 17. Jänner 2022, persönlich

Österreich elf Prozent der Betten.<sup>156</sup> Diese unzureichende Kapazität der Frauenhäuser und der hohe Prozentsatz von Frauen, die aufgrund von herrschenden Ungleichheiten und stereotypisierten Geschlechterrollen<sup>157</sup> wirtschaftlich von ihrem Partner abhängig sind, gepaart mit der schwachen Umsetzung einschlägiger Gesetze, die es ermöglichen, die Täter wegzuweisen<sup>158</sup>, lässt Frauen, die beschließen, sich der geschlechtsspezifischen Gewalt, einschließlich der Gewalt in Partnerschaften, zu entziehen, kaum eine Wahl. Überdies fand der GREVIO-Bericht über Österreich zusätzliche Barrieren, mit denen manche Frauen beim Zugang zu Frauenhäusern konfrontiert sind, wie etwa das Fehlen von Frauenhäusern in ländlichen Regionen, die Erfordernis eines rechtmäßigen Aufenthaltsstatus oder die Tatsache, dass Asylsuchende und Migrantinnen ohne regulären Aufenthaltsstatus sowie Frauen mit psychischen Krankheiten und suchtkranke Frauen nicht aufgenommen werden.<sup>159</sup>

2021 kamen in Österreich 31 Frauen durch geschlechtsspezifische Gewalt ums Leben.<sup>160</sup> Laut der Statistik der Autonomen Österreichischen Frauenhäuser erfährt jede fünfte Frau in Österreich psychische oder sexualisierte Gewalt.<sup>161</sup>

Die offizielle Statistik über Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich scheint diesen Zusammenhang zwischen wohnungs- oder obdachlosen Frauen und geschlechtsspezifischer Gewalt jedoch nicht widerzuspiegeln: Nur etwa ein Drittel aller als wohnungs- oder obdachlos registrierten Personen sind Frauen.<sup>162</sup> Erstens erfasst die Methodik der Statistik über Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich beispielsweise nicht diejenigen Frauen, die in Frauenhäusern oder anderen Formen ungesicherten Wohnens leben, wie in Kapitel 4.1 erörtert wird. Zweitens sind viele Frauen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit Überlebende von geschlechtsspezifischer Gewalt.<sup>163</sup> So erzählte zum Beispiel die 46-jährige **Saloni** Amnesty

---

<sup>156</sup> GREVIO, Bericht zu Österreich, 2017, <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619>; WAVE Staatenbericht 2021, Women's Specialist Support Services in Europe and the impact of COVID-19 on their provision, December 2021, [https://wave-network.org/wp-content/uploads/WAVE\\_Country-Report.pdf](https://wave-network.org/wp-content/uploads/WAVE_Country-Report.pdf)

<sup>157</sup> Wiener Frauenarbeitskreis der BAWO, „...wie schläft die Marie?“, 2020, S. 5, [https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2020/12/Fraugerechte-Qualitätsstandards-in-der-Wohnungslosenhilfe\\_-Stand\\_10\\_2020.pdf](https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2020/12/Fraugerechte-Qualitätsstandards-in-der-Wohnungslosenhilfe_-Stand_10_2020.pdf); Statistik Austria, *Lebensstandard aus Geschlechterperspektive, Statistische Nachrichten 12/2011*, [https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=072071](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=072071)

<sup>158</sup> §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 Exekutionsordnung 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.

<sup>159</sup> GREVIO, Bericht zu Österreich, 2017, para. 105 ff, <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619>

<sup>160</sup> 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.aof.at/images/04a\\_zahlen-und-daten/Frauenmorde\\_2021\\_Liste-AOEF.pdf](https://www.aof.at/images/04a_zahlen-und-daten/Frauenmorde_2021_Liste-AOEF.pdf)

<sup>161</sup> AÖF, *Gewalt an Frauen und Mädchen in Österreich*, Factsheet, [https://www.aof.at/images/04a\\_zahlen-und-daten/Factsheet\\_Gewalt-an-Frauen-und-Maedchen-in-Oesterreich.pdf](https://www.aof.at/images/04a_zahlen-und-daten/Factsheet_Gewalt-an-Frauen-und-Maedchen-in-Oesterreich.pdf)

<sup>162</sup> Siehe zum Beispiel: 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. Mai 2020, <https://www.neunerhaus.at/nc/neuner-blog/aktuelles/detail/oesterreich-fast-23000-menschen-sind-wohnungslos/>

<sup>163</sup> Siehe FEANTSA, *Guide for developing effective gender-responsive support and solutions for women experiencing homelessness*, 8. März 2021, <https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/Guide%20supporting%20and%20solutions%20for%20women.pdf>; neunerhaus, *Wohnungslosigkeit ist oft unsichtbar*, <https://www.neunerhaus.at/unsichtbar/>

International: „Ich war in einer gewalttätigen Ehe. 15 Jahre lang. Das habe ich nicht mehr ausgehalten. Ich bin mit Panikattacken im Frauenhaus gelandet.“<sup>164</sup>

Dass die Wohnungs- und Obdachlosigkeit von Frauen in Österreich weniger sichtbar ist, korreliert stark mit dem Phänomen der sogenannten „verdeckten Wohnungslosigkeit“ (siehe auch Kapitel 1.1). Eine Vertreterin der Autonomen Österreichischen Frauenhäuser sagte Amnesty International: „Viele von Gewalt betroffene Frauen können obdachlos werden. Und wenn es da nichts gibt, dann kommen sie in die verdeckte Wohnungslosigkeit.“<sup>165</sup> Ein weiterer Grund für „verdeckte Wohnungslosigkeit“ liegt darin, dass die Definition von Wohnungs- und Obdachlosigkeit lediglich ortsbezogene Indikatoren heranzieht, um das Fehlen eines Zuhauses zu erfassen. Das verzerrt die Wahrnehmung dafür, wer wohnungs- oder obdachlos ist. Studien zeigen, dass Frauen, vor allem wenn sie Kinder haben, meist nach anderen Möglichkeiten suchen, etwa bei Verwandten oder Freund\*innen unterkommen oder neue Partnerschaften eingehen, um den Folgen von Obdachlosigkeit zu entgehen, darunter Gewalt<sup>166</sup> oder die Angst, dass die Kinder in der Obhut der Behörden landen. Gleichzeitig erhöht sich dadurch auch wieder das Risiko von Ausbeutung und Missbrauch.<sup>167</sup> Da diese Frauen nicht als wohnungs- oder obdachlos gelten, kommen sie nicht in den Genuss von Wohnungslosenhilfe und gehen nicht in offizielle Statistiken ein. Laut Gesprächen mit Expert\*innen liegt ein weiterer Grund für die verdeckte Wohnungs- und Obdachlosigkeit von Frauen häufig darin, dass Wohnungs- und Obdachlosigkeit von Frauen noch stärker stigmatisiert ist, vor allem wegen der zugrundeliegenden und vorherrschenden geschlechtsspezifischen und kulturellen Normen, die dazu führen, dass sich Frauen stärker dafür schämen, wenn sie ihr Zuhause verlieren.<sup>168</sup>

Wie eine von Amnesty International interviewte Expertin berichtete: „Bei Frauen ist die Identifikation mit dem Wohnraum höher als bei Männern. Da gibt es Geschlechterunterschiede, die vielleicht mit der Sozialisierung zusammenhängen. Frauen glauben, dass sie die Wohnung zusammenhalten müssen, und wenn sie es nicht schaffen, dann ist das ein schwieriges Eingeständnis. Studien zeigen auch, dass Wohnungslosigkeit bei Frauen stigmatisierter ist. Das hängt auch mit den Rollenbildern zusammen, dass Frauen immer mit dem Haushalt in Zusammenhang gebracht werden. Männer haben vielleicht schon mal in Arbeiterwohnheimen gewohnt und vielleicht fällt es ihnen deswegen etwas leichter.“<sup>169</sup>

Diese Stigmatisierung, gepaart mit der Angst vor geschlechtsspezifischer Gewalt bei Obdachlosigkeit sowie dem Fehlen ausreichender und angemessener geschlechtssensibler Einrichtungen<sup>170</sup>, setzt Frauen oft der Gefahr weiterer Ausbeutung, Abhängigkeit und häuslicher Gewalt aus.<sup>171</sup> Überdies leidet ein erheblicher Anteil (49%) der Menschen mit Erfahrung in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit an psychischen Erkrankungen.<sup>172</sup> Dies zeigt sich auch bei Frauen, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit haben, wie eine aktuelle Studie belegt. Laut dieser Studie über Frauen in Salzburg, die von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit und psychischen Erkrankungen betroffen sind, litten 74 Prozent

---

<sup>164</sup> Interview mit Saloni, 12. Oktober 2021, persönlich

<sup>165</sup> Interview mit einer Vertreterin der Autonomen Österreichischen Frauenhäuser, 22. März 2022, online

<sup>166</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/31/54, para. 9

<sup>167</sup> Wiener Frauenarbeitskreis der BAWO, *...wie schläft die Marie?*, dritte Ausgabe, Oktober 2020, S.6, [https://bawo.at/fileadmin/user\\_upload/public/Dokumente/Publikationen/Berichte\\_Studien/Frauen/Qualitaetsstandards\\_2014\\_Logos\\_vollstaendig.pdf](https://bawo.at/fileadmin/user_upload/public/Dokumente/Publikationen/Berichte_Studien/Frauen/Qualitaetsstandards_2014_Logos_vollstaendig.pdf)

<sup>168</sup> Interview mit Vertretern des P7, 8. November 2021, persönlich; Interview mit einer Vertreterin des Haus Miriam, 1. Dezember 2021, persönlich

<sup>169</sup> Interview mit Vertretern des P7, 8. November 2021, persönlich

<sup>170</sup> Für weitere Details siehe Kapitel 4.2

<sup>171</sup> FEANTSA, Guide for developing effective gender-responsive support and solutions for women experiencing homelessness, 8. März 2021; Wiener Frauenarbeitskreis der BAWO, *...wie schläft die Marie?*, dritte Ausgabe, Oktober 2020, [https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2020/12/Frauengerechte-Qualitaetsstandards-in-der-Wohnungslosenhilfe\\_Stand\\_10\\_2020.pdf](https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2020/12/Frauengerechte-Qualitaetsstandards-in-der-Wohnungslosenhilfe_Stand_10_2020.pdf); Interview mit einer Vertreterin des Caritas FrauenWohnZentrums, 2. September 2021, persönlich

<sup>172</sup> Verband Wiener Wohnungslosenhilfe, *Geht's Noch? Psychisch krank und wohnungslos*, S. 7, <https://www.caritas-wien.at/fileadmin/storage/wien/ueber-uns/publikationen/verband-wiener-wohnungslosenhilfe-situationsbericht.pdf>

der Erfassten unter multiplen psychischen Krankheiten.<sup>173</sup> Diese Studie betonte auch die Verflechtung sämtlicher Ursachen, die zu Wohnungs- und Obdachlosigkeit führen, wie etwa traumatische Lebensereignisse in Verbindung mit strukturellen Ursachen und wie sich diese mit psychischen Erkrankungen überschneiden.<sup>174</sup> Es bedarf dringend eines Zugangs zu angemessener und qualitätvoller medizinischer Versorgung, jedoch mangelt es an genügend Plätzen.<sup>175</sup> Langfristige oder chronische Wohnungs- und Obdachlosigkeit ist häufig von Trimorbidität begleitet: körperliche Krankheit kombiniert mit psychischer Krankheit und Suchtmittelabhängigkeit (Drogen oder Alkohol).

Eine Vertreterin der Autonomen Österreichischen Frauenhäuser erklärte weiter: „Viele Frauen haben lange traumatische oder posttraumatische Erfahrungen, die nicht behandelt werden, und sie landen in der Sucht. Sucht ist eine Folge von Gewalt und von traumatischen Erfahrungen. Die Frauenhäuser arbeiten auch eng mit Einrichtungen zusammen, die psychologische oder psychiatrische Unterstützungen anbieten. In den FH selbst bekommen die Frauen auch psychosoziale Unterstützung.“<sup>176</sup> Die Vertreterin erklärte allerdings auch: „... wenn sich herausstellt, dass es in erster Linie ein Suchtproblem gibt, dann wird nach einer anderen Unterkunft gesucht, weil hier auch das Zusammenleben schwieriger sein kann.“<sup>177</sup>

Diese Informationen weisen darauf hin, dass Österreich Frauen nicht wirksam vor Gewalt schützt, wie es die Istanbul-Konvention verlangt, was sich an der hohen Zahl von Frauen zeigt, die in Österreich von ihren (Ex-)Partnern ermordet werden, sowie an sonstiger geschlechtsspezifischer Gewalt. Das hartnäckige und nicht in Angriff genommene geschlechtsspezifische Lohngefälle sowie die weiterhin verfestigte Rolle von Frauen, in unverhältnismäßigem Umfang Pflege- und Betreuungsarbeit zu leisten, bedeutet, dass Frauen oft in schlechter bezahlten, stark weiblich geprägten und unterbewerteten Arbeitsbereichen tätig sind. Zusätzlich erhöht der Mangel an genügend Plätzen in Frauenhäusern in ganz Österreich das Risiko für Frauen, von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen zu sein. Dieses Risiko drängt sie in unsichere Wohnverhältnisse, was nicht nur ihr Recht auf angemessenes Wohnen beeinträchtigt, sondern auch ihre Gesundheit und Sicherheit gefährdet. Es herrscht ein besorgniserregender Mangel an konkreten Daten über Frauen, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit haben. Dies kann auch daran liegen, dass Frauen, die in Frauenhäusern leben, in Österreich nicht offiziell als wohnungs- oder obdachlos registriert werden. In der Folge kann dies dazu beitragen, dass Frauen der Zugang zu Wohnungslosenhilfen, die sie brauchen und auf die sie ein Anrecht haben, verwehrt wird.

### 3.3 ANDERE VON WOHNUNGS- UND OBdachLOSIGKEIT BEDROHTE GRUPPEN

Wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln erläutert, ist Wohnungs- und Obdachlosigkeit die Folge einer Verflechtung zwischen dem Versäumnis des Staats, eine Reihe struktureller Ursachen anzugehen sowie auf individuelle Umstände zu reagieren. Der Sonderberichterstatter\*in für das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen unterstrich weiters, dass Wohnungs- und Obdachlosigkeit direkt mit systematischen Diskriminierungsmustern verbunden ist und in unverhältnismäßigem Umfang bestimmte Gruppen betrifft, darunter Frauen, junge Leute, Kinder, Menschen mit Behinderungen,

---

<sup>173</sup> Heinz Schoibl/Helix - Forschung und Beratung, Obdachlose Frauen mit psychischer Erkrankung im Umfeld der Stadt Salzburg, 2021, <http://forumwfh.at/wp-content/uploads/2021/04/handout-obdachlose-frauen-mit-psychischer-erkrankung.pdf>

<sup>174</sup> Heinz Schoibl/Helix - Forschung und Beratung, Obdachlose Frauen mit psychischer Erkrankung im Umfeld der Stadt Salzburg, 2021, <http://forumwfh.at/wp-content/uploads/2021/04/handout-obdachlose-frauen-mit-psychischer-erkrankung.pdf>

<sup>175</sup> Verband Wiener Wohnungslosenhilfe, *Situationsbericht*, <https://www.caritas-wien.at/fileadmin/storage/wien/ueber-uns/publikationen/verband-wiener-wohnungslosenhilfe-situationsbericht.pdf>

<sup>176</sup> Interview mit einer Vertreterin der Österreichischen Autonomen Frauenhäuser, 22. März 2022, online

<sup>177</sup> Interview mit einer Vertreterin der Österreichischen Autonomen Frauenhäuser, 22. März 2022, online

Migrant\*innen und Geflüchtete, erwerbstätige Arme und LGBTIQ-Personen.<sup>178</sup> Expert\*innen, die von Amnesty International für diese Recherche zur Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich interviewt wurden, merkten auch an, dass eine Reihe bestimmter Gruppen unverhältnismäßig stark von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen ist, insbesondere Sexarbeiter\*innen und Jugendliche.<sup>179</sup>

### 3.3.1 SEXARBEITER\*INNEN

Sexarbeiter\*innen, insbesondere Migrant\*innen und Transgender-Personen, sind aufgrund von Diskriminierung und Stigmatisierung, vor allem auf dem privaten Wohnungsmarkt, ebenfalls in erhöhter Gefahr, von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen zu sein. In Österreich gab es 2019 über 6.400 offiziell registrierte Sexarbeiter\*innen.<sup>180</sup> Die tatsächliche Zahl der Sexarbeiter\*innen in Österreich dürfte jedoch höher liegen, da einige Sexarbeiter\*innen inoffiziell tätig sein könnten.<sup>181</sup> Von den 6.400 im Rahmen der obligatorischen Gesundheitsuntersuchung registrierten Sexarbeiter\*innen waren etwa 95 Prozent Migrant\*innen<sup>182</sup>, die häufig mobil waren und daher wahrscheinlich eine gewisse Zeit lang zwischen Österreich und ihren Herkunftsländern pendelten. Laut einer Vertreterin der LEFÖ, einer Organisation für das Empowerment von Migrantinnen, sind Sexarbeiter\*innen meist selbstständig und arbeiten mehrheitlich in Bordellen, wo sie auch ein Zimmer zum Wohnen mieten.<sup>183</sup> Die Vertreterin der LEFÖ sagte Amnesty International auch, dass viele Sexarbeiter\*innen bei der Wohnungssuche mit Herausforderungen konfrontiert sind, da ein Einkommensnachweis benötigt wird, um eine Wohnung zu bekommen, und Sexarbeiter\*innen aufgrund ihrer Tätigkeit stigmatisiert werden.<sup>184</sup> Diese Stigmatisierung wird noch dadurch verschärft, dass „die Nutzung von Wohnungen für die Prostitution“ (sogenannte Wohnungsprostitution) gesetzlich verboten ist.<sup>185</sup>

Die Covid-19-Pandemie setzte Sexarbeiter\*innen einem erhöhten Risiko für Wohnungs- und Obdachlosigkeit aus, da viele Bordelle schließen mussten, was auch bedeutete, dass Sexarbeiter\*innen sowohl ihr Einkommen und als auch ihre Unterkunft verloren. Die zu Beginn der Pandemie verhängten Reisebeschränkungen bedeuteten überdies, dass migrierte Sexarbeiter\*innen nicht in ihre Herkunftsländer zurückreisen konnten, was zur Folge hatte, dass viele Sexarbeiter\*innen in Österreich festsaßen. Die Vertreterin der LEFÖ erklärte, dass die Organisation mehrere Fälle von Sexarbeiter\*innen dokumentiert hat, die im Haus eines Kunden untergekommen waren, was ihr Risiko für Ausbeutung und Missbrauch erhöhte.<sup>186</sup>

Die für diese Recherche gesammelten Daten weisen darauf hin, dass es wahrscheinlich weitere Probleme für migrantische Sexarbeiter\*innen gibt, die aufgrund mehrfacher und intersektionaler Formen von Diskriminierung in erhöhter Gefahr sein könnten, von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen zu sein. Die Kriminalisierung der sogenannten Wohnungsprostitution verschärft zusätzlich das

---

<sup>178</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, A/HRC/31/54, Zusammenfassung des Berichts des\*r UN-Sonderberichterstatter\*in über das Recht auf angemessenes Wohnen

<sup>179</sup> Interview mit einer Vertreterin des LEFÖ, 15. März 2022, online; Interview mit einer Vertreterin des JUCA, 15. November 2021, persönlich; Interview mit einem Vertreter des a\_way, 5. November 2021, persönlich

<sup>180</sup> Österreichisches Bundeskanzleramt, *Regelung der Prostitution in Österreich, Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Prostitution“*, April 2021, S. 29, [https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:79a063e4-084f-440e-b197-37bd477457cf/4\\_bericht\\_der\\_ag\\_prostitution\\_april\\_2021.pdf](https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:79a063e4-084f-440e-b197-37bd477457cf/4_bericht_der_ag_prostitution_april_2021.pdf)

<sup>181</sup> Bundeskanzleramt, *Regelung der Prostitution in Österreich, Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Prostitution“*, April 2021, [https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:79a063e4-084f-440e-b197-37bd477457cf/4\\_bericht\\_der\\_ag\\_prostitution\\_april\\_2021.pdf](https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:79a063e4-084f-440e-b197-37bd477457cf/4_bericht_der_ag_prostitution_april_2021.pdf)

<sup>182</sup> Österreichisches Bundeskanzleramt, *Regelung der Prostitution in Österreich, Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Prostitution“*, April 2021, S. 29, [https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:79a063e4-084f-440e-b197-37bd477457cf/4\\_bericht\\_der\\_ag\\_prostitution\\_april\\_2021.pdf](https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:79a063e4-084f-440e-b197-37bd477457cf/4_bericht_der_ag_prostitution_april_2021.pdf)

<sup>183</sup> Interview mit einer Vertreterin des LEFÖ, 15. März 2022, online

<sup>184</sup> Interview mit einer Vertreterin des LEFÖ, 15. März 2022, online

<sup>185</sup> Bundeskanzleramt, *Regelungen der Prostitution in Österreich*, S. 52, [https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:fcc589ce-a105-45e2-8b51-ac7fc4ee1785/regelg\\_prostitution\\_in\\_oe\\_juni2008pdf.pdf](https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:fcc589ce-a105-45e2-8b51-ac7fc4ee1785/regelg_prostitution_in_oe_juni2008pdf.pdf)

<sup>186</sup> Interview mit einer Vertreterin des LEFÖ, 15. März 2022, online

Risiko, dass ihre Rechte beeinträchtigt werden könnten, unter anderem ihr Recht auf angemessenen Wohnraum.

### 3.3.2 JUNGE ERWACHSENE

Eine weitere Gruppe, die in erhöhter Gefahr ist, von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen zu sein, sind Jugendliche und junge Erwachsene. Ihre Erfahrungen unterscheiden sich meist von der Wohnungs- und Obdachlosigkeit bei Erwachsenen, da es zusätzliche Faktoren gibt, warum Kinder und Jugendliche gezwungen sind, ihr Zuhause zu verlassen, und in Gefahr geraten, Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu machen.<sup>187</sup> Dazu zählen häusliche Gewalt, das Fehlen von Privatsphäre zu Hause oder die Zurückweisung vonseiten der Familie. Sogenannte „Careleaver“, also junge Erwachsene, die vorher in Einrichtungen der Jugendwohlfahrt gewohnt haben, wie etwa in Heimen oder bei Pflegeeltern, diese jedoch verlassen mussten, als sie 18 Jahre alt wurden, sind zudem in besonderer Gefahr, Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu machen, wie eine Vertreterin der JUCA, einer Notunterkunft für junge Erwachsene, Amnesty International erklärte:

„Der Großteil [der jungen Erwachsenen, die hierherkommen], das sind etwa 60%, hat eine Vergangenheit mit der MA11 [Amt für Jugend und Familie]. Viele von ihnen waren bis zu ihrem 18. Geburtstag in ihrer Obsole. ... Viele, wenn sie dann 18 Jahre alt werden, greifen auf ihr soziales Netz zurück und gehen vielleicht zu Freund\*innen oder zurück zu den Eltern, weil sie finden, dass es dort besser ist als hier [in der Einrichtung], und wenn sie dann merken, dass es doch nicht geht, kommen sie doch zu uns. ... Dann gibt es noch andere, die vielleicht etwas freiwilliger hierherkommen. Sie kommen direkt von zu Hause, weil es dort einen Überbelag gibt oder die Familie ist armutsgefährdet und wohnt auch schon in einer Einrichtung der Wohnungslosenhilfe. Wenn die Kinder dann 18 Jahre alt werden, müssen sie dort ausziehen. ... Und dann gibt es noch ein paar Jugendliche – aber das sind nicht so viele –, die eine Fluchterfahrung haben und ehemalige unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind. ... Es gibt auch einige – und die sind nicht so wenige –, die zuvor eine eigene Gemeindewohnung mit 18 Jahren hatten und diese nicht halten konnten. Die Gründe sind Krisen oder Überforderungen.“<sup>188</sup>

Der UN-Sonderberichterstatter\*in für das Menschenrecht auf angemessenen Wohnraum bemerkte, dass „in Heimen aufgewachsene Kinder oft von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen sind, wenn sie das Alter erreichen, in dem die institutionelle Fürsorge endet“.<sup>189</sup> Dies war auch der Fall bei **Anita**, die als Kind bereits Erfahrungen mit unsicheren Wohnverhältnissen gemacht hat, ehe sie in eine Wohngemeinschaft für Mädchen zog. Sie berichtete Amnesty International, was sie erlebt hat, als sie volljährig wurde und aus der Wohngemeinschaft ausziehen musste:

„Dann wurde ich volljährig und bin in eine eigene Wohnung gezogen. Das hat mich überfordert. Ich bin in meine erste Ehe reingeschlittert. Ich wollte eine Familie, um grenzenlose Liebe zu bekommen und zu empfangen.“<sup>190</sup>

**Anita** erklärte, dass sie mehr Zeit und Unterstützung gebraucht und sich gewünscht hätte, dass „volljährig werden keine Rolle gespielt hätte“. Sie sagte, dass es besser wäre, sich darauf zu konzentrieren, was jemand in einem bestimmten Moment braucht, und es nicht vom Alter einer Person abhängig zu machen.<sup>191</sup> Die in dieser Untersuchung gesammelten Daten weisen darauf hin, dass in Bezug auf manche Gruppen von Jugendlichen und deren Recht auf angemessenen Wohnraum

---

<sup>187</sup> Siehe FEANTSA, Preventing Youth Homeless: Case Studies from across Europa and North America, Frühling 2016, [https://www.feantsa.org/download/magazine\\_spring\\_2016\\_youth3935837121310495469.pdf](https://www.feantsa.org/download/magazine_spring_2016_youth3935837121310495469.pdf); FEANTSA, Ending Youth Homelessness: A Human Rights Guide, <https://www.feantsa.org/download/youthrights-guideeu-finalcompressed57863223550928774401.pdf>

<sup>188</sup> Interview mit einer Vertreterin von JUCA, 15. November 2021, persönlich

<sup>189</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen

<sup>190</sup> Interview mit Anita, 14. Dezember 2021, online

<sup>191</sup> Interview mit Anita, 14. Dezember 2021, online

Besorgnis herrscht, insbesondere was die sogenannten „Careleaver“ angeht. Die österreichischen Behörden sollten junge Erwachsene als potenziell verletzte Gruppe betrachten, vor allem die sogenannten „Careleaver“, um ihre Bedürfnisse und ihre Situation angemessen zu berücksichtigen und sie so vor Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu bewahren.

## 4. HINDERNISSE BEIM ZUGANG ZUR WOHNUNGSLOSENHILFE

**„[Eines der größten Probleme ist], dass man immer noch unterscheidet, wer anspruchsberechtigt ist und wer nicht. Wenn man nicht anspruchsberechtigt ist, dann hat man keinen Anspruch auf Unterbringung in einer Einrichtung. Man kann nur ins Winterquartier, aber dazwischen sind die Leute nicht untergebracht. Bei den nicht-anspruchsberechtigten Menschen denken die Leute immer an Menschen aus anderen Ländern. Aber du kannst genauso gut aus Niederösterreich sein [und keinen Zugang zu den Angeboten in Wien haben].“<sup>192</sup>**

Regina, eine 62-jährige Aktivistin, die Erfahrungen mit Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Wien hat

Als Vertragsstaat des IPwskR ist Österreich verpflichtet, die wesentlichen Mindestanforderungen an jedes Recht zu gewährleisten, darunter das diskriminierungsfreie Recht auf angemessenes Wohnen für alle. Die Anerkennung des Rechts auf angemessenes Wohnen umfasst daher die Verpflichtung, alle Aspekte des Rechts auf Wohnen anzuerkennen, wie es in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 und der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 des CESCR in Recht, Politik und Praxis zum Ausdruck kommt, und zu gewährleisten, dass keine Maßnahmen ergriffen werden, die dieses Recht untergraben oder aushöhlen. Wie in Kapitel 2 in Bezug auf das Recht auf angemessenes Wohnen dargelegt ist, umfasst dies die Garantie, dass Hilfen verfügbar und zugänglich sind und der Zugang diskriminierungsfrei gewährleistet ist.

Das Recht auf angemessenes Wohnen umfasst die unmittelbare Verpflichtung, zu erfassen und zu beurteilen, inwieweit dieses Recht nicht erfüllt ist, und die Wohnpolitik und -gesetze darauf auszurichten, dass dieses Recht so schnell wie möglich für alle erreicht wird. Es umfasst auch die Verpflichtung sicherzustellen, dass das Recht auf Wohnen für alle nach und nach, durch Gesetze und andere Maßnahmen, umgesetzt wird. Die Staaten haben folglich die unmittelbare Verpflichtung, unverzüglich auf die Bedürfnisse von Personen zu reagieren, die aktuell wohnungs- oder obdachlos sind, sowie Pläne zur Verhütung und Beseitigung systemischer Wohnungs- und Obdachlosigkeit so rasch wie möglich umzusetzen. Um umfassend gegen Wohnungs- und Obdachlosigkeit vorzugehen, ist es auch erforderlich, geeignete Maßnahmen für jede einzelne Kategorie von Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu ergreifen, „indem man zwischen chronischer und vorübergehender Wohnungs- und Obdachlosigkeit unterscheidet“.<sup>193</sup>

Gemäß den Leitlinien der UN-Sonderberichterstatter\*in über das Recht auf angemessenes Wohnen sollten die Staaten in Bezug auf Wohnungs- und Obdachlosigkeit:

---

<sup>192</sup> Interview mit Regina, 20. Oktober 2021 persönlich

<sup>193</sup> Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) Economic and Social Council, Report of the Secretary-General, *Affordable housing and social protection systems for all to address homelessness*, 27. November 2019, UN Doc. E/CN.5/2020/3, <https://digitallibrary.un.org/record/3840349?ln=en>

- a) Zugang zu sicheren und menschenwürdigen Notunterkünften garantieren, einschließlich der notwendigen Unterstützung und ohne Diskriminierung aus irgendwelchen Gründen, darunter Migrationsstatus, Staatsangehörigkeit, Geschlecht, Familienstand, sexuelle Orientierung, geschlechtliche Identität, Alter, Herkunft, Behinderung, Alkohol- oder Drogenabhängigkeit, Vorstrafen, unbezahlte Geldbußen oder Gesundheitszustand.
- b) Einzelpersonen und Familien den Zugang zu dauerhaftem Wohnraum ermöglichen, damit sie nicht gezwungen sind, längere Zeit in Notunterkünften zuzubringen. „Housing First“-Ansätze, die sich darauf konzentrieren, Menschen mit Erfahrung in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit in dauerhaften Wohnraum umzusiedeln, sollten alle erforderlichen Unterstützungsangebote so lange wie nötig anbieten, um das Wohnen und Leben in der Gemeinschaft aufrechtzuerhalten;
- c) Diskriminierung aufgrund der Wohnungs- und Obdachlosigkeit oder eines anderen Wohnstatus verbieten sowie sämtliche Gesetze und Maßnahmen aufheben, die Menschen in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit oder mit Wohnungs- und Obdachlosigkeit verbundenes Verhalten, wie etwa Schlafen oder Essen in der Öffentlichkeit, kriminalisieren oder mit Strafen belegen. Die gewaltsame Vertreibung von Menschen, die Wohnungs- und Obdachlosigkeit erleben, von öffentlichen Plätzen und die Zerstörung ihrer persönlichen Habe muss verboten werden. Menschen, die Wohnungs- und Obdachlosigkeit erleben, sollten gleichberechtigt vor Eingriffen in ihre Privatsphäre und in ihren Wohnbereich geschützt sein, wo auch immer sie leben.<sup>194</sup>

Artikel 2.2 des IPwskR verpflichtet alle Staaten, die Ausübung der in dem Pakt verbrieften Rechte zu garantieren, ohne Diskriminierung irgendeiner Art in Bezug auf „Ethnie, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politische oder andere Meinung, nationale oder soziale Herkunft, Besitz, Geburt oder anderen Status“.<sup>195</sup> Die Allgemeine Bemerkung Nr. 30 des CERD legt weiter fest, dass die Staaten verpflichtet sind, „Hindernisse zu beseitigen, die den Genuss wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte durch Nicht-Staatsangehörige verhindern“, auch und vor allem im Bereich Wohnen, und dass sie „den gleichberechtigten Genuss des Rechts auf angemessenen Wohnraum für Staatsangehörige und Nicht-Staatsangehörige“ gewährleisten müssen.<sup>196</sup> Die Grundsätze der Nicht-Diskriminierung in Bezug auf Wohnen finden sich auch in regionalen Menschenrechtsinstrumentarien, darunter in Artikel E und 31 der überarbeiteten Europäischen Sozialcharta des Europarats.<sup>197</sup>

Frauen sind oft mehrfacher intersektionaler Diskriminierung aufgrund von wirtschaftlichem Status, von Behinderung, Ethnie oder ethnischer Herkunft, ihres Dokumentationsstatus sowie anderer verbotener Gründe ausgesetzt, auch bezüglich ihres Rechts auf angemessenes Wohnen.<sup>198</sup> Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau bekräftigt das Recht auf Wohnen für Frauen

<sup>194</sup> Der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte hat erläutert, dass die Vertragsstaaten von Artikel 31(2) der ESC - den Österreich nicht ratifiziert hat - Personen, die von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen sind, eine Unterkunft als Notlösung anbieten müssen. Daher müssen die Vertragsstaaten ausreichend Plätze in Notunterkünften vorsehen, und die Lebensbedingungen in diesen Unterkünften sollten den Betroffenen ein Leben in Menschenwürde und größtmöglicher Unabhängigkeit ermöglichen. Der Menschenrechtskommissar des Europarates hat in einer Empfehlung die Kriterien für eine menschenwürdige Unterbringung dahingehend definiert, dass die Unterkünfte Gesundheits-, Sicherheits- und Hygienestandards erfüllen und mit den grundlegenden Vorrichtungen, wie Zugang zu Wasser, Heizung und ausreichender Beleuchtung, ausgestattet sind. Die Verpflichtung zur Bereitstellung einer Notunterkunft, unabhängig vom Status, ist auch durch Artikel 3 EMRK geschützt.

<sup>195</sup> Ähnliche Nichtdiskriminierungsklauseln sind auch in anderen internationalen Menschenrechtsverträgen verankert.

<sup>196</sup> CERD Allgemeine Empfehlung Nr. 30 über die Diskriminierung von Nicht-Staatsbürger\*innen, UN Doc. CERD/C/64/Misc.11/rev.3

<sup>197</sup> Österreich hat diese Artikel nicht ratifiziert. Die "Richtlinie der Europäischen Union zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse" verbietet auch Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft durch öffentliche und private Akteure, auch im Bereich des Wohnungswesens, und verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, nationale Gleichbehandlungsstellen mit Beschwerdemechanismen einzurichten, um gegen Diskriminierung vorzugehen.

<sup>198</sup> OHCHR, Frauen und das Recht auf angemessenes Wohnen, 2012, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/WomenHousing\\_HR.PUB.11.2.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/WomenHousing_HR.PUB.11.2.pdf)

ohne jede Diskriminierung;<sup>199</sup> die Diskriminierung von Frauen im Zugang zu Wohnen ist auch durch die EU-Richtlinie 2004/113/EC verboten. Die UN-Sonderberichterstatter\*in bestätigt weiters, dass das Recht auf Wohnraum ein zentraler Bestandteil des Rechts von Frauen auf materielle Gleichstellung ist<sup>200</sup>, und fordert, dass Gesetze, Strategien und Praktiken geändert werden, um die strukturellen Nachteile zu verringern, denen Frauen ausgesetzt sind.<sup>201</sup>

Die Umsetzung eines menschenrechtskonformen Ansatzes in Bezug auf Wohnen würde die österreichische Regierung dazu verpflichten, gezielte und konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um nach und nach das Recht auf Wohnen für alle zu verwirklichen. Dazu zählt die Sicherstellung, dass die nötigen Finanzmittel verfügbar sind.

Um das Recht auf Wohnen, unter besonderer Berücksichtigung der Verhinderung der Diskriminierung bestimmter Gruppen, umzusetzen, sind eine unabhängige Kontrolle und das Erheben aufgeschlüsselter Daten ein zentraler Bestandteil der Verpflichtung, dieses Recht nach und nach zu verwirklichen. Dies wird so in den Richtlinien der UN-Sonderberichterstatter\*in dargelegt. Dies ist ausschlaggebend für die Einschätzung, ob die geleisteten Dienste angemessen und ausreichend sind, auch für spezielle Gruppen, wie etwa Frauen, Jugendliche und Migrant\*innen.<sup>202</sup> Der CESCR führte aus, dass Vertragsstaaten die positive Pflicht haben, die Lage von Menschen, die in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben, innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs<sup>203</sup> zu überwachen, und empfahl Österreich in seinen letzten Abschließenden Bemerkungen aus dem Jahr 2013, aufgeschlüsselte Daten über Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu erheben. Insbesondere sind auch Daten über Wohnungs- und Obdachlosigkeit unerlässlich, um sicherzustellen, dass es genügend Plätze in Notunterkünften und Tageszentren für all jene gibt, die in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben, und das ohne jede Diskriminierung. Überdies müssen Staaten „beweisen ... dass [sie] alle erforderlichen Schritte unternommen haben ... um den vollen Umfang von Wohnungs- und Obdachlosigkeit sowie unzureichendem Wohnraum innerhalb ihrer Zuständigkeit zu ermitteln ...“<sup>204</sup>

## 4.1 FEHLENDE STATISTIKEN

In Österreich gab es 2019 schätzungsweise 22.000 Personen, die in Wohnungs- und Obdachlosigkeit lebten, davon 31% Frauen. Statistiken des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz zufolge wohnen 57% aller Personen, die von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen sind, in Wien.<sup>205</sup> Allerdings, und dies wurde auch von Statistik Austria bestätigt, ist die Schätzung von 22.000 Personen unzureichend. So weist Statistik Austria darauf hin, dass der angewandte Indikator nur einen Teil der tatsächlichen Zahlen zur Wohnungs- und Obdachlosigkeit im Land erfassen kann.<sup>206</sup> Einige der befragten Expert\*innen kritisierten außerdem die Methodik der Datenerhebung, da diese auf der Zahl von Personen beruht, die von den einzelnen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe als wohnungs- oder obdachlos registriert sind und/oder die ihre Adresse bei einer dieser Einrichtungen angegeben haben. Daher ist die Methodik ungenügend, um detaillierte Daten über die verschiedenen Formen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu erfassen.

---

<sup>199</sup> UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), Artikel 1, 14(2), 15(2) und 16(1)

<sup>200</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/43/43, para. 52

<sup>201</sup> S.C. und G.P. v. Italien (E/C.12/65/D/22/2017), para. 8.2

<sup>202</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/31/54, para. 68ff

<sup>203</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 4; CESCR Fact Sheet Nr. 21

<sup>204</sup> CESCR, Abschließende Bemerkungen zum österreichischen Staatenbericht, UN Doc. E/C.12/AUT/CO/4, para. 20

<sup>205</sup> Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, *Eingliederungsindikatoren 2018, 2019*

<sup>206</sup> CESCR, Abschließende Bemerkungen, UN Doc. E/C.12/AUT/CO/4, para. 20

Deshalb arbeiteten 2019 BAWO und Statistik Austria zusammen, um die Methodik der Datenerhebung zu verbessern und zu ergänzen und eine überarbeitete Liste von Einrichtungen mit einzubeziehen, die den verschiedenen Formen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit nach der ETHOS-Typologie von FEANTSA entspricht.<sup>207</sup> Jedoch gibt es nach wie vor Mängel in der Methodik der Datenerhebung: Die Datenerhebung beruht noch immer auf registergestützten Daten, was bedeutet, dass nur Personen, die offiziellen Kontakt zu Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe hatten oder diejenigen, die beim Zentralregister einer Gemeinde als wohnungs- oder obdachlos gemeldet sind, in die Statistik eingehen. Daher werden Personen, die keine offizielle Adresse haben, zum Beispiel aufgrund von Anspruchskriterien für den Erhalt einer Adresse, nicht in die offizielle Statistik aufgenommen. Darüber hinaus werden „verdeckte Wohnungslosigkeit“ sowie andere Formen der Wohnungs- und Obdachlosigkeit, wie etwa bei Personen, die auf der Straße und Frauen, die in Frauenhäusern leben, noch nicht von der bisherigen Methodik erfasst und gehen folglich auch nicht in die offiziellen Statistiken ein. Daher ist die derzeitige Methodik zur Erhebung von Daten unzureichend, um den vollen Umfang der Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich zu ermitteln. Manche Expert\*innen schätzen sogar, dass die Zahl der Personen, die in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben, bis zu 25.000 betragen könnte.<sup>208</sup>

## **4.2 BUNDESWEITE UNTERSCHIEDE BEI DER BEREITSTELLUNG, DER ZUGÄNLICHKEIT UND DER VERFÜGBARKEIT VON DIENSTEN**

Die österreichische Regierung ist verpflichtet, ein angemessenes und ausreichendes Angebot für jede Kategorie der Wohnungs- und Obdachlosigkeit anzubieten, um diese wirksam anzugehen und zu beenden. Mehrere Expert\*innen und Fachleute aus der Praxis mahnten bereits die dringende Notwendigkeit an, eine Vielzahl an verfügbaren Unterstützungsangeboten zu gewährleisten. Zehn Expert\*innen, mit denen Amnesty International gesprochen hat, äußerten sich besorgt über die nach wie vor bestehenden Lücken im System der Wohnungslosenhilfe, vor allem in Bezug auf deren bundesweite Verfügbarkeit sowie deren Angebote für bestimmte Gruppen.

Unter den fünf für diesen Bericht analysierten Städten ist die Wiener Wohnungslosenhilfe die umfangreichste, da sie die größte Zahl an Angeboten der Wohnungslosenhilfe bereitstellt sowie eine breit gefächerte Vielfalt in Bezug auf Unterstützungsangebote und Zielgruppen anbietet, was im österreichischen Kontext als vorbildhaft gilt. Die folgende Tabelle veranschaulicht die in Wien, Linz, Salzburg, Graz und Innsbruck verfügbaren Arten von Angeboten, aufgeschlüsselt nach bestimmten Gruppen. Sie liefert jedoch keine Angaben über den Gesamtumfang der Angebote, also die Gesamtzahl an Betten oder Zimmern, die für Betroffene verfügbar sind.

---

<sup>207</sup> BAWO, Statistisch untererfasste Formen von Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit, Zusatzbericht, Oktober 2019, [https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2020/04/20191018\\_BAWO\\_Zusatzbericht\\_final.pdf](https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2020/04/20191018_BAWO_Zusatzbericht_final.pdf)

<sup>208</sup> Siehe BAWO, Obdachlosigkeit Beenden: Eine bundesweite Strategie, Policy Paper der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAWO), gefördert durch das Sozialministerium, S. 8, [https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2021/04/BAWO\\_Policy\\_Paper.pdf](https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2021/04/BAWO_Policy_Paper.pdf)

Abbildung 2: Wohnungslosenhilfe in ausgewählten österreichischen Städten

Wohnungslosenhilfe		Städte					
Type	Zielgruppe	Wien	Graz	Salzburg	Linz	Innsbruck	
Akutunterbringung	Notschlafstellen	Frauen	x*	x			x*
		Frauen (mit Kinder)	x	x*			x*
		Junge Erwachsene1	x	x	x	x	x
		Männer	x	x			
		nicht spezifiziert	x	x	x	x	x
	Winterpaket	nicht spezifiziert	x	x	x		x
		Frauen	x		x		
	Tageszentrum	Frauen	x			x	
		Junge Erwachsene1	x				
		nicht spezifiziert	x	x*	x	x*	x
Wohnen mit Betreuung	Chancenhaus	Frauen	x*				
		Frauen (mit Kinder)	x**				
		Junge Erwachsene1					
		Männer	x				
		nicht spezifiziert	x				
	Mobile Wohnbetreuung	nicht spezifiziert	x	x	x	x	x
	Betreutes Wohnangebot	Frauen	x		x***	x	
		Frauen (mit Kinder)	x	x	x***	x	x
		Junge Erwachsene1	x		x*		x
		Männer	x	x	x*		x
nicht spezifiziert		x	x	x	x	x	
Housing First	Housing First	nicht spezifiziert	x		x*	x*	
		Frauen		x			

Legende:

- <sup>1</sup> Personen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren
- \*begrenzte Kapazität, Öffnungszeiten und/oder begrenztes Unterstützungsangebot
- \*\*Frauen und Familie
- x\*\*\* Eröffnung im Frühling 2022

Übersicht über die verschiedenen Arten von Wohnungslosenhilfsdiensten, die es in den österreichischen Städten Wien, Graz, Salzburg, Linz und Innsbruck gibt. Amnesty International erhob die Daten auf der Grundlage von Informationen vonseiten sozialer Organisationen, die in der Wohnungslosenhilfe tätig sind, sowie durch zusätzliche, im Internet zugängliche Quellen.

#### 4.2.1 MANGEL AN UNTERSTÜTZUNGSANGEBOTEN, DIE AUF DIE SPEZIELLEN BEDÜRFNISSE VON FRAUEN UND JUNGEN ERWACHSENEN ZUGESCHNITTEN SIND

Ein Blick auf die Tabelle zeigt, dass Linz bei der Bereitstellung diversifizierter Angebote für spezielle Gruppen ganz unten rangiert. Die meisten Unterstützungsangebote sind nicht geschlechtsspezifisch, sondern in erster Linie auf die Bedürfnisse und Erfahrungen von Männern zugeschnitten. Es müssen jedoch Angebote nur für Frauen gewährleistet sein, damit Frauen sich in Notunterkünften sicher fühlen, nicht zuletzt, weil Indizien darauf hinweisen, dass viele von ihnen psychische oder physische Gewalt oder Misshandlungen erlebt haben, entweder bevor oder während sie in der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit lebten.<sup>209</sup>

Trotz des komplexen Systems der Wohnungslosenhilfen und der breiten Verfügbarkeit, die diese fünf Städte anbieten, machten die von Amnesty International interviewten Expert\*innen gewisse Defizite aus, vor allem im Hinblick auf Dienste für spezielle Gruppen. So gibt es beispielsweise in Wien verschiedene Angebote für Frauen. Neben zwei nur für Frauen zugänglichen Tageszentren betreibt die Stadt auch zwei vorübergehende Wohnunterkünfte nur für Frauen und drei vorübergehende Wohnunterkünfte für Frauen und ihre Kinder.

Ein Mangel an Notunterkünften für Frauen ist auch in anderen Städten erkennbar, zum Beispiel in Salzburg und Linz. Die 42-jährige **Sonja**, die in Linz lebt und Erfahrungen in der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit hat, erzählte Amnesty International von ihrem Wunsch nach mehr frauenspezifischen Angeboten in der Stadt. „Es gibt eine Einrichtung der Caritas speziell für Frauen, nämlich FRIDA. Es könnte nicht schaden, wenn es ein zweites Tageszentrum gäbe. Die NOWA [Anmerkung: die einzige Notunterkunft in Linz] hat jetzt wenigstens eine eigene Etage für Frauen. Es muss ja nicht unbedingt eine Übernachtungseinrichtung sein, aber es wäre gut, wenn es eine zweite Einrichtung für Frauen gäbe ...“<sup>210</sup>

Auch wenn alle fünf Städte Unterstützungsangebote für junge Erwachsene anbieten, werden nicht alle Angebote in allen Städten angemessen abgedeckt (siehe Tabelle über Wohnungslosenhilfen), und das Fehlen einer einheitlichen Definition von Wohnungs- und Obdachlosigkeit von jungen Erwachsenen in Österreich bedeutet, dass die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe ihre Altersgrenzen selbst definieren. Spezielle Angebote für junge Menschen sind besonders wichtig, da ihre Bedürfnisse und Verletzlichkeiten sich von jenen von Erwachsenen unterscheiden. Da die Mehrheit der jungen Menschen das Zuhause und die Beziehungen verlassen haben, auf die sie sich bisher gestützt haben, sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um junge Erwachsene nicht nur beim Übergang in ein unabhängiges Leben zu unterstützen, wie etwa bei Berufsausbildungen, sondern sie auch auf dem Weg ins Erwachsenenendasein und in ihrem anhaltenden persönlichen Entwicklungsprozess zu begleiten, etwa durch psychosoziale Unterstützung.<sup>211</sup> Dazu zählen Hilfe und Orientierung in Bezug auf die vielen Meilensteine, die junge Erwachsene während dieser Lebensphase durchlaufen, darunter das Wahlrecht, ihre sexuelle Gesundheit, die Entlassung aus der staatlichen Fürsorge, der Zugang zu Sozialleistungen, die Angebote, auf die sie Anspruch haben, die Einrichtungen, mit denen sie arbeiten, und wie sie von den staatlichen Behörden und Institutionen behandelt werden, darunter von der Justiz.<sup>212</sup> In dieser Hinsicht betonte eine von Amnesty International interviewte Expertin von DOWAS Chill out – einer niederschweligen Anlaufstelle für Jugendliche, die in Innsbruck, Tirol, von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffen sind – die Notwendigkeit von mehr langfristigen Wohnmöglichkeiten speziell

---

<sup>209</sup> OHCHR, Frauen und das Recht auf angemessenes Wohnen 2012, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/WomenHousing\\_HR.PUB.11.2.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/WomenHousing_HR.PUB.11.2.pdf)

<sup>210</sup> Interview mit Sonja, 17. November 2021, persönlich

<sup>211</sup> FEANTSA, *European Framework for Defining Youth Homelessness*, 2020, <https://www.feantsa.org/en/report/2020/03/24/european-framework-for-defining-youth-homelessness>

<sup>212</sup> FEANTSA, *European Framework for Defining Youth Homelessness*, 2020, S. 5; Youth Homelessness Network of FEANTSA in cooperation with the European Youth Centre of the Council of Europe, *Preventing and addressing youth homelessness through access to social rights*, 2014, S. 13, <https://rm.coe.int/16806fd5c1> <https://www.feantsa.org/en/report/2020/03/24/european-framework-for-defining-youth-homelessness>

für junge Erwachsene.<sup>213</sup> Eine andere Expertin sagte Amnesty International, dass „es nicht genug Einrichtungen für junge Erwachsene in Wien gibt“ und weiter: „Es muss diverse Angebote geben. Es kann nicht die alleinige Lösung sein, dass jede\*r eine eigene Wohnung hat. ... Es braucht eine Art Sicherheitsnetz. Es braucht eine Jungerwachsenenilfe. ... Es soll möglich sein, dass man immer wieder zurückgehen kann, wenn man merkt, dass man es selbstständig doch nicht schafft – auch in die betreuten Einrichtungen.“<sup>214</sup>

#### 4.2.2 NOTUNTERKÜNFTE NUR NACHTS VERFÜGBAR

Dass die meisten Notunterkünfte nur nachts zugänglich sind, bedeutet, dass die Menschen einen Aufenthaltsort für tagsüber brauchen. Das kann Menschen auch davon abhalten, diese überhaupt aufzusuchen, wie **Saloni** Amnesty International in ihrem Interview sagte: „Gott sei Dank [musste ich] nicht [in einer Notschlafstelle bleiben]. [...] Ich habe aber von anderen Frauen gehört, wie es dort ist. Es ist sehr schwierig. In der Früh musst du den Platz verlassen.“<sup>215</sup>

Auch wenn es in allen von Amnesty International untersuchten Städten Tageszentren gibt und manche Städte sogar Tageszentren nur für Frauen haben, bedeutet der ständige Ortswechsel einen zusätzlichen Stressfaktor für die Betroffenen. Während der Covid-19-Pandemie stellten die Notunterkünfte, darunter beispielsweise auch die Winterpakete in Wien, auf den Betrieb rund um die Uhr um, da die Kapazitäten der Tageszentren begrenzt werden mussten, um die Abstandsregeln einzuhalten. Menschen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit begrüßten dies, da es ihnen erlaubte, in der Notunterkunft zu bleiben. Expert\*innen unterstrichen auch die positiven Auswirkungen auf die Menschen, da ihnen dies zu mehr Tagesstruktur verhalf. Der Leiter einer Notunterkunft für Kinder und Jugendliche in Wien sagte Amnesty International: „[Es] hat die Kids gefreut, dass sie mehr Stabilität durch den 24-Stunden-Betrieb hatten. [Wir mussten daher auch mehr Struktur in den Tag reinbringen.] Wir sind viel pädagogischer geworden.“<sup>216</sup>

In der Stadt Salzburg wurden 2020 beispielsweise zwei Etagen eines Hotels in Bahnhofsnähe zu einer Notunterkunft für Menschen, die in Obdachlosigkeit leben, umgewidmet, weil es aufgrund der Abstandsregeln zu einer Verknappung der Schlafplätze gekommen war.<sup>217</sup> Dieses Projekt lief acht Monate lang und konnte als Erfolg verbucht werden, wie der Leiter der Sozialarbeit der Caritas Salzburg Amnesty International berichtete:

„Wir [haben uns] auf eine 24-Stunden-Betreuung konzentriert ... Es gab auch einen Quarantänebereich. Wir hatten noch nie so viele Vermittlungen in den Wohnungsmarkt, Arbeitsmarkt oder von Therapieplätzen. Die Menschen konnten sich in Einzel- oder Doppelzimmern ausruhen! Und es gab Betreuung. Die Leute sind auf uns zugekommen und haben nach Therapie gefragt. Normalerweise ist es umgekehrt. Diese [permanente Betreuung und Versorgung ist] eine Erfolgsgeschichte!

Durch das bessere Angebot haben wir auch Leute und Frauen erreicht, die wir davor nicht erreicht haben.“<sup>218</sup>

Wien hat die Defizite der bestehenden Notunterkünfte erkannt und – als einzige Stadt in Österreich – sogenannte Chancenhäuser eingeführt, Notunterkünfte, die einen niederschweligen Zugang mit einem

---

<sup>213</sup> Interview mit einer Vertreterin von DOWAS Chill Out, 15. Dezember 2021, online

<sup>214</sup> Interview mit einer Vertreterin von JUCA, 15. November 2021, persönlich

<sup>215</sup> Interview mit Saloni, 12. Oktober 2021, persönlich

<sup>216</sup> Interview mit einem Vertreter von a\_way, 05. November 2021, persönlich

<sup>217</sup> Gefördert durch das Land Salzburg

<sup>218</sup> Interview mit einem Vertreter von Caritas Salzburg, 25. November 2021, online

ähnlichen Unterstützungsniveau wie bei vorübergehender Unterbringung verbinden. Die Chancenhäuser sind im Gegensatz zu den meisten Notunterkünften auch tagsüber geöffnet.<sup>219</sup>

## 4.3 HÜRDEN BEIM ZUGANG ZUR WOHNUNGSLOSENHILFE

Die Expert\*innen und die Menschen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit, die im Rahmen dieser Recherche interviewt wurden, nannten eine Reihe von Hürden, die Menschen in der Praxis daran hindern, die verfügbaren Angebote der Wohnungslosenhilfe in Anspruch zu nehmen. Dazu zählen die Kriterien für die Anspruchsberechtigung, fehlende Informationen über verfügbare Angebote der Wohnungslosenhilfe, Bürokratie und Sprachbarrieren, der Mangel an Privatsphäre in den Notunterkünften sowie geschlechtsspezifische Hürden, die Frauen potenziell in die „verdeckte Wohnungslosigkeit“ drängen.

### 4.3.1 KRITERIEN FÜR (NICHT-)ANSPRUCHSBERECHTIGUNG SCHLIESSEN MENSCHEN VON DER WOHNUNGSLOSENHILFE AUS

Sieben Interviewpartner\*innen und einige Expert\*innen nannten die Kriterien für die Anspruchsberechtigung als erstes und gravierendstes gesetzliches Hindernis, weil dadurch Personengruppen vorsätzlich vom Zugang zur Wohnungslosenhilfe ausgeschlossen werden.

Wie in Kapitel 2 ausgeführt, wird das Recht auf angemessenes Wohnen nicht durch die österreichische Verfassung garantiert, und es gibt in Österreich keine rechtliche Grundlage für die Bereitstellung der Wohnungslosenhilfe. Tatsächlich gilt die Bereitstellung der Wohnungslosenhilfe, darunter auch der Zugang zu Notunterkünften, als Teil des Sozialsystems, das in die Kompetenz der Bundesländer fällt. Folglich legen die Bundesländer die gesetzlichen Kriterien für den Zugang zur Sozialhilfe – und damit zur Wohnungslosenhilfe und zu Notunterkünften – in ihren jeweiligen Gesetzen fest.

Meist orientieren sich die gesetzlichen Kriterien der Anspruchsberechtigung für den Zugang zur Wohnungslosenhilfe und zu ihren Angeboten an den Voraussetzungen für den Zugang zur Sozialhilfe. Als Erstes müssen Betroffene ihren aktuellen Wohnsitz im jeweiligen Bundesland gehabt haben, bevor sie wohnungs- oder obdachlos geworden sind.<sup>220</sup> Außerdem müssen sie die österreichische Staatsangehörigkeit oder einen Status besitzen, der jener gleichgestellt ist, um Zugang zur Wohnungslosenhilfe im jeweiligen Bundesland zu bekommen.<sup>221</sup> Darüber hinaus müssen sich die Betroffenen in einer sozialen Notlage befinden<sup>222</sup> und bereit sein, die soziale Notlage zu überwinden, zum Beispiel durch Arbeit und/oder „Integrationsmaßnahmen“.<sup>223</sup> Nur wenn diese Anforderungen

---

<sup>219</sup> Aufgrund der COVID-19 – Pandemie stellten die Notunterkünfte auf einen 24-Stunden-Betrieb um.

<sup>220</sup> Nach dem Meldegesetz muss sich jede Person, die in Österreich lebt, offiziell bei der jeweiligen Gemeinde anmelden,

[https://www.oesterreich.gv.at/themen/dokumente\\_und\\_recht/an\\_\\_abmeldung\\_des\\_wohnsitzes/Seite.1180200.html#Rechtsgrundlagen](https://www.oesterreich.gv.at/themen/dokumente_und_recht/an__abmeldung_des_wohnsitzes/Seite.1180200.html#Rechtsgrundlagen)

<sup>221</sup> Gemäß §4 des Sozialhilfegesetzes bezieht sich der "gleichwertige Status" auf Flüchtlinge sowie auf Drittstaatsangehörige mit ständigem Aufenthalt, d.h. Personen, die sich seit mindestens fünf Jahren tatsächlich und rechtmäßig dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten

<sup>222</sup> 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).

<sup>223</sup> Erläuternde Anmerkungen zum Sozialhilfe -Grundgesetz, 514 der Beilagen XXVI. GP, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I\\_00514/fname\\_740754.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00514/fname_740754.pdf)

erfüllt sind, hat jemand Anspruch auf den Zugang zur Wohnungslosenhilfe, darunter auch zu den Notunterkünften, im jeweiligen Bundesland.<sup>224</sup>

### **Nicht-Anspruchsberechtigung österreichischer Staatsangehöriger, die in einem anderen Bundesland wohnungs- oder obdachlos werden**

Sieben interviewte Personen erklärten, dass das Kriterium der Anspruchsberechtigung die höchste Hürde beim Zugang zur Wohnungslosenhilfe ist. Dabei werden die spezifischen Umstände der in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit lebenden Personen nicht berücksichtigt und sowohl österreichische Staatsangehörige unter bestimmten Umständen als auch Migrant\*innen von der Bereitstellung von Angeboten der Wohnungslosenhilfe vorsätzlich ausgeschlossen. **Regina**, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Wien hat, betonte bei ihrem Interview mit Amnesty International:

„[Eines der größten Probleme ist] dass man immer noch unterscheidet, wer anspruchsberechtigt ist und wer nicht. Wenn man nicht anspruchsberechtigt ist, dann hat man keinen Anspruch auf Unterbringung in einer Einrichtung und man ist auch nicht krankenversichert. Man kann nur ins Winterquartier, aber dazwischen sind die Leute nicht untergebracht. Bei den nicht-anspruchsberechtigten Menschen denken die Leute immer an Menschen aus anderen Ländern. Aber du kannst genauso gut aus Niederösterreich sein [und keinen Zugang zu den Angeboten in Wien haben].“

Dies war auch der Fall bei **Florian**, der die österreichische Staatsangehörigkeit besitzt und in Wien in Obdachlosigkeit lebte, nachdem er mit seiner damaligen Freundin aus der Steiermark nach Wien gezogen war. Drei Monate lang versuchte er, den notwendigen Antrag für die Wohnungslosenhilfe in Wien einzureichen, was sich als schwierig erwies, weil es ihm auch an Informationen über die Vorgehensweise fehlte. Während dieser Zeit schlief er in Bauwagen oder in verlassenen Häusern oder in Parks.<sup>225</sup> **Dieter**, der ebenfalls österreichischer Staatsbürger ist und momentan in einem Winternotquartier in Wien lebt, erzählte Amnesty International: „Ich war auf Reisen, als die Covid-19-Pandemie anfang, und erwischte einen der letzten Flüge [zurück nach Europa] ... Ich bin in Wien gestrandet ... aber wegen der Lockdowns habe ich keine Arbeit gefunden.“<sup>226</sup>

### **Fehlende Anspruchsberechtigung mobiler EU-Bürger\*innen**

Neben österreichischen Staatsangehörigen schließt das Gesetz auch Nicht-Österreicher\*innen aus, die diese Anforderungen nicht erfüllen; darunter könnten auch viele migrierte Sexarbeiter\*innen oder mittellose mobile EU-Bürger\*innen sein.<sup>227</sup> Unter den mittellosen mobilen EU-Bürger\*innen, die in Österreich in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben, sind auch einige, die als Saisonarbeiter\*innen oder Arbeitsmigrant\*innen gekommen sind und häufig informell auf Baustellen arbeiten. Andere kamen zum Studieren nach Österreich, blieben jedoch nach Ende ihres Studiums im Land, während andere zur Arbeitssuche nach Österreich kamen. Es gibt weder auf nationaler noch auf Bundesländer-Ebene einschlägige Statistiken zu mobilen EU-Bürger\*innen, die in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben, doch die befragten Expert\*innen lieferten einige aufschlussreiche Erkenntnisse: So erklärte beispielsweise ein Experte der Sozial- und Rückkehrberatung der Caritas in Wien Amnesty International, dass jährlich etwa 3.000 EU-Bürger\*innen das Beratungszentrum aufsuchen, die überwiegend aus der Slowakei, Ungarn, Rumänien, Polen und Bulgarien stammen.<sup>228</sup> Ein Experte der Caritas Salzburg erwähnte, dass Jahr für Jahr etwa 300 bis 350 EU-Bürger\*innen, vorwiegend aus Rom\*nja-Gemeinschaften, in der Stadt Salzburg in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben, die dorthin

<sup>224</sup> §4 Sozialhilfe-Grundgesetz in Verbindung mit den Ausführungsgesetzen der Bundesländer

<sup>225</sup> Interview mit Florian, 11. Jänner 2022, persönlich

<sup>226</sup> Interview mit Dieter, 10. Jänner 2022, persönlich

<sup>227</sup> Während andere Gruppen von Personen, wie z.B. Migrant\*innen oder Personen, die die Kriterien für einen gleichwertigen Status wie Österreicher\*innen nicht erfüllen, ebenfalls von den Angeboten der Wohnungslosenhilfe ausgeschlossen sind, betonten die von Amnesty International befragten Expert\*innen insbesondere die Situation mittelloser mobiler EU-Bürger\*innen und migrantischer Sexarbeiter\*innen in Österreich

<sup>228</sup> Interview mit einem Vertreter der Caritas Sozial- und Rückkehrberatung, 11. November 2021, persönlich

gekommen sind, um Zeitungen zu verkaufen, oder keine andere Wahl haben, als zu betteln<sup>229</sup>, und erklärte, dass diese Menschen sehr häufig bereits in ihren Herkunftsländern Marginalisierung, Stigmatisierung und strukturelle Diskriminierung erfahren haben.<sup>230</sup> In solchen Fällen ist eine Rückkehr in die Herkunftsländer daher keine Option, selbst wenn Hilfen angeboten würden, die eine solche Rückkehr durch eine angemessene Zusammenarbeit zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern erleichtern würden. Und selbst wenn jemand eine Rückkehr erwägen würde, verhindert der fehlende Dialog zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern in der Praxis oft diesen gangbaren Weg.<sup>231</sup>

Daher haben mittellose EU-Bürger\*innen in Österreich lediglich Zugang zu Notunterkünften wie dem VinziNest in Graz,<sup>232</sup> dem VinziPort in Wien oder der von der Caritas Salzburg betriebenen Notunterkunft.<sup>233</sup> Darüber hinaus und ausschließlich im Winter weitet die Wiener Wohnungslosenhilfe ihre Dienste aus und bietet sogenannte Winterpakete an – eine Maßnahme, die darauf abzielt, dass während der kältesten Monate des Jahres niemand auf der Straße leben muss.<sup>234</sup> Den interviewten Expert\*innen zufolge schlägt sich dies auch in den Statistiken über die Nutzer\*innen der Winterpakete nieder, von denen 70-80 Prozent aller, die diese zusätzlichen Notunterkünfte in Anspruch nehmen, EU-Bürger\*innen sind.<sup>235</sup>

Die interviewten Expert\*innen äußerten auch ihre Besorgnis in Bezug auf ältere mobile EU-Bürger\*innen, da diese Personengruppe besonders schützenswert ist und ein erhöhtes Risiko hat, an Gesundheitsproblemen zu leiden, und manchmal verstärkter Fürsorge bedarf. Ohne einen regulären Aufenthaltsstatus in Österreich bleiben diese Personen von jeder Form der Sozialhilfe ausgeschlossen. Zugleich ist auch eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer oft nicht mehr möglich, entweder weil sich ihr Gesundheitszustand inzwischen verschlechtert hat oder weil sie keine familiären Bindungen oder sozialen Sicherheitsnetze mehr in diesen Ländern haben, nachdem sie jahre- oder jahrzehntelang in Österreich gelebt haben. Ein Experte der Caritas fasste das Problem folgendermaßen zusammen:

„Von Jahr zu Jahr werden es immer mehr Pflegefälle, die alle keinen Pflegeplatz haben. Sie überfordern die Nachtquartiere, weil sie nicht darauf ausgerichtet sind. Früher oder später kommen sie dann ins Krankenhaus und das Krankenhaus macht auch Druck und entlässt die Menschen oder schickt sie zu uns. Im Sommer sind die Menschen auf der Straße.“<sup>236</sup>

Die Freizügigkeit mobiler EU-Bürger\*innen ist durch spezielle EU-Gesetze geregelt, insbesondere durch die EU-Richtlinie 2004/38/EC (Freizügigkeitsrichtlinie), in österreichisches Recht überführt durch das

---

<sup>229</sup> Interview mit einem Vertreter der Caritas Salzburg, 25. November 2021, online

<sup>230</sup> 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/>

<sup>231</sup> 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>; Im Rahmen ihres Projekts zu mobilen EU-Bürger\*innen hat FEANTSA Best-Practice-Beispiele aus der gesamten EU gesammelt, die, wenn gewünscht, die Rückkehr von Personen erleichtern, indem sie sie zu internationalen Botschaften begleiten, um Notfall-Reisedokumente zu erhalten, und alle Kosten einer solchen Rückkehr übernehmen. Siehe FEANTSA, *Good Practices in Supporting Homeless Eu Citizens*, November 2021, [https://www.feantsa.org/public/user/Good\\_Practices\\_in\\_Supporting\\_Homeless\\_Mobile\\_EU\\_Citizens.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Good_Practices_in_Supporting_Homeless_Mobile_EU_Citizens.pdf)

<sup>232</sup> VinziNest in Graz wird durch das Land Steiermark und die Stadt Graz gefördert.

<sup>233</sup> Gefördert von der Stadt Salzburg und dem Land Salzburg.

<sup>234</sup> Das derzeitige "Winterpaket" ist vom 2. November 2021 bis zum 2. Mai 2022 geöffnet und bietet zusätzliche 900 Notschlafplätze.

<sup>235</sup> Interview mit Vertretern des P7, 8. November 2021, persönlich; Interview mit einem Vertreter der Caritas Sozial- und Rückkehrberatung, 11. November 2021, persönlich

<sup>236</sup> Interview mit einem Vertreter der Caritas, 11. November 2021, persönlich

Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz. Sie sieht vor, dass EU-Bürger\*innen mit einem gültigen Identitätsnachweis oder Reisepass ein Aufenthaltsrecht von bis zu drei Monaten in einem anderen EU-Mitgliedsstaat haben.<sup>237</sup> Um sich länger dort aufhalten zu dürfen, müssen sie arbeiten, Arbeit suchen, studieren oder genug Geld haben, um sich selbst zu finanzieren, und einen vollständigen Krankenversicherungsschutz haben oder ein Angehöriger von jemandem sein, der sich legal in dem jeweiligen Mitgliedsstaat aufhält.<sup>238</sup>

EU-Bürger\*innen, die diesen Anforderungen entsprechen und daher berechtigt sind, sich nach EU-Recht länger als drei Monate in Österreich aufzuhalten, müssen sich bei der Niederlassungsbehörde melden, wenn sie länger als drei Monate in Österreich bleiben. Auf Antrag erhalten sie eine „Anmeldebescheinigung“ als Nachweis über ihr Aufenthaltsrecht.<sup>239</sup> Sie besitzen dann eine Aufenthaltsbewilligung nach österreichischem Recht und sind österreichischen Staatsangehörigen gleichzustellen.<sup>240</sup> Jedoch dürfen laut Artikel 24(2) der Richtlinie die Gaststaaten Personen, die nicht erwerbstätig sind und weder über Finanzmittel noch über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügen, von den Sozialhilfeleistungen ausschließen.<sup>241</sup> Auf dem informellen Sektor Geld zu verdienen gilt nicht als „Arbeit“ und bietet keine Grundlage für eine Aufenthaltsbewilligung.

Nach fünf Jahren ununterbrochenem rechtmäßigem Aufenthalt in Österreich können EU-Bürger\*innen eine Bescheinigung des Daueraufenthalts beantragen, und mit dem Rechtsstatus des Daueraufenthalts verlieren die in Artikel 24(2) vorgesehenen Einschränkungen der Gleichbehandlung ihre Gültigkeit.

Neben dem fehlenden Anspruch auf Sozialhilfe in den fünf Jahren bis zum Status des Daueraufenthalts ergeben sich Probleme für jene mittellosen mobilen EU-Bürger\*innen, die auch nach fünf Jahren nicht in der Lage sind, einen solchen Status zu erlangen, zum Beispiel, weil sie im informellen Sektor gearbeitet haben. Damit bleiben sie von der Sozialhilfe ausgeschlossen und haben nur begrenzten Zugang zur Wohnungslosenhilfe, was sie zwingt, in Obdachlosigkeit zu leben. In vielen EU-Ländern machen diese Personen einen beträchtlichen Anteil jener Menschen aus, die in Obdachlosigkeit leben.<sup>242</sup>

Infolgedessen können Personen, die aufgrund der Kriterien für die Anspruchsberechtigung vorsätzlich vom Zugang zur Wohnungslosenhilfe ausgeschlossen werden, nur in Notunterkünften aufgenommen werden, aber nur mit geringer oder gar keiner weiteren Unterstützung, wie etwa Sozialarbeit oder Beratung, was ihre Möglichkeiten, aus der Wohnungs- oder Obdachlosigkeit zu kommen, weiter einschränkt.

#### **4.3.2 WEITERE HÜRDEN BEIM ZUGANG ZUR WOHNUNGSLOSENHILFE**

##### **Bürokratische Hürden verhindern frühzeitigen Zugang zu Unterstützungsangeboten**

---

<sup>237</sup> Artikel 6 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger\*innen und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

<sup>238</sup> Artikel 7 der Richtlinie 2004/38/EG

<sup>239</sup> Ein entsprechender Antrag muss innerhalb von vier Monaten nach Einreise nach Österreich gestellt werden

<sup>240</sup> Richtlinie 2004/38/EG Artikel 24: Artikel 24 Absatz 1 der Richtlinie stellt sicher, dass EU-Bürger\*innen Staatsangehörigen gleichgestellt sind und Zugang zu denselben Leistungen haben sollten, einschließlich Sozialleistungen, wie z. B. Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Der Grundsatz der Gleichbehandlung und damit das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit findet sich im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 18, und ist auch ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des primären EU-Rechts.

<sup>241</sup> Richtlinie 2004/38/EG Artikel 24(2)

<sup>242</sup> 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>

Eng verbunden mit der Frage nach der Anspruchsberechtigung und unerlässlich für die Erfüllung des Rechts auf soziale Sicherheit<sup>243</sup> ist das Verfahren, mit dem über die Anspruchsberechtigung einer Person für Sozialhilfe entschieden wird – und damit über die Gewährleistung des Zugangs zu Notunterkünften und vorübergehenden Unterkünften sowie zu Wohnbeihilfen. Eigentlich sollte das Sozialhilfesystem allen offenstehen, auch durch die Bereitstellung der nötigen Information über das System selbst. Das Verfahren sollte auch die besonderen Bedürfnisse von Personen berücksichtigen, die mit zusätzlichen Barrieren konfrontiert sein könnten, wie etwa Sprachbarrieren.<sup>244</sup>

Doch anstatt solche zusätzlichen Hürden zu adressieren und abzubauen, stellt das momentane Verfahren weitere Hürden auf: Acht von 18 Interviewten erzählten Amnesty International, dass das Verfahren übertrieben bürokratisch und mühsam sei<sup>245</sup>, da man Termine bei verschiedenen Behörden vereinbaren, mehrere Antragsformulare ausfüllen und sämtliche erforderlichen Unterlagen mitbringen muss, damit der Antrag bearbeitet wird.

Im Interview sagte die 64-jährige **Hedy**, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit hat: „Der Großteil [der Menschen] ist mit den Behördengängen überfordert! ... Das ist eine Demütigung! ... Diese Demütigung wäre aber nicht notwendig. Sie haben ja alles im Computer drinnen und zwingen die Leute trotzdem, dass sie Papiere mitschleppen und Papiere vorweisen müssen, die mit der jetzigen Situation nicht einmal etwas zu tun haben – wie zum Beispiel Scheidungspapiere. Das ist demütigend!“<sup>246</sup> **Ingrid** berichtete Amnesty International von ihrer jüngsten Erfahrung mit der Bürokratie: „Ich habe 380€ zum Leben. Mir wurde gesagt, dass ich eine einmalige finanzielle Unterstützung in Höhe von 150€ bekommen könnte. Aber ich bin mir unsicher, denn ich muss vier Seiten dafür ausfüllen! Ich fühle mich wie eine Bittstellerin. Ich habe mich immer wie eine Bittstellerin gefühlt.“<sup>247</sup>

Eine Expertin von Jugend am Werk Housing First<sup>248</sup> in Graz berichtete Amnesty International von den negativen Folgen, die das bürokratische Verfahren in der Steiermark für das Leben von Personen hat, die in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit leben: „Bei der Sozialunterstützung ist jetzt ja neu, dass nicht der gewöhnliche Aufenthalt der jeweiligen Person wichtig ist, sondern, dass sie einen Meldezettel vorweisen muss. ... Und das ist ein Riesenproblem, weil, das hatten wir jetzt erst kürzlich mit einer Klientin. Man muss, um einen Meldezettel zu bekommen, sich 3 Wochen hintereinander bei der Arche 38<sup>249</sup> melden, persönlich oder telefonisch, um dann einen Meldezettel ausgehändigt zu kriegen. Jetzt ist aber für Menschen in so existenziellen Krisen ja oft psychisch und physisch die Kommunikation nicht möglich, dass sie sich wöchentlich melden, und dann kommen sie oft nicht dazu einen Meldezettel zu bekommen, und dann bekommen sie keine Sozialunterstützung, und dann fallen sie komplett aus dem System. Und dann ist es aber so, dass sie früher oder später dann im

---

<sup>243</sup> Verankert in Artikel 9 ICESCR

<sup>244</sup> CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 19 über das Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 9 ICESCR), 4. Februar 2008, UN Doc. E/C.12/GC/19, para. 27, <https://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>

<sup>245</sup> In diesem Zusammenhang hat die Arbeiterkammer Oberösterreich eine Studie in Auftrag gegeben, in der die Folgen eines überbordenden bürokratischen Prozesses in Bezug auf die Wohnbeihilfe aufgezeigt wurden. Gründe für die Nichtinanspruchnahme der Wohnbeihilfe waren demnach mangelnde Information, das Antragsverfahren, Verwaltungskosten, Sprachbarrieren sowie soziale und psychologische Kosten, wie etwa Stigmatisierung. Siehe Tamara Premov, Michael Fuchs, *Non-Take-Up der Wohnbeihilfe in Oberösterreich*, März 2021, European Centre for Social Welfare Policy and Research, [https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/2021\\_Endbericht\\_Wohnbeihilfe\\_Land\\_Ooe\\_27.04.2021.pdf](https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/2021_Endbericht_Wohnbeihilfe_Land_Ooe_27.04.2021.pdf)

<sup>246</sup> Interview mit Hedy, 12. Oktober 2021, persönlich

<sup>247</sup> Interview mit Ingrid, 25. März 2022, persönlich

<sup>248</sup> Jugend am Werk ist einer der führenden Anbieter von sozialen Dienstleistungen in der Steiermark. In Graz, der Landeshauptstadt der Steiermark, bietet Jugend am Werk Housing First für Frauen an

<sup>249</sup> Arche 38 ist eine Anlaufstelle für Menschen, die von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen sind und wird von der Caritas in Graz betrieben. Das Angebot umfasst Notunterkünfte und Betreuung, kurz- und mittelfristige Wohnmöglichkeiten und individuelle Beratung

Gesundheitssystem auftauchen, also im Krankenhaus oder dergleichen. ... Diese hohe Schwelle [ist ein Hindernis] beim Zugang zu grundlegenden Hilfen.“<sup>250</sup>

Dazu erwähnten sechs von 18 Personen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit gegenüber Amnesty International, dass sie nicht wüssten, welche Behörde oder Einrichtung für welchen Teil des Verfahrens zuständig ist; und elf von 18 Interviewten merkten an, dass ihnen wichtige Informationen darüber fehlten. **Carmen** sagte Amnesty International: „Und es gibt einfach keine Informationen! Man weiß einfach nicht, wohin man gehen muss – vor allem, wenn man das Vokabular nicht versteht. Es fehlt an einfachen und zugänglichen Informationen.“<sup>251</sup>

**Regina**, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Wien hat, berichtete über ihre Erlebnisse mit staatlichen Behörden und Einrichtungen und wie eine mögliche Lösung aussehen könnte:

„Alle sagen immer: ‚Ich bin nicht zuständig.‘ Und wenn man fragt, wer doch zuständig sei, dann wird man zur nächsten Stelle weitergeschickt. Man wird im Kreis herumgeschickt. Das ist Irrsinn! Sie sagen einem, dass man es sich im Internet anschauen soll, aber verstehen nicht, dass man vielleicht gerade keinen Kopf dazu hat oder keinen Internetzugang hat. Damit [Anm. Internet] muss man sich ja auch auskennen! ... In den Bezirksämtern sollten Flyer mit Beratungsangeboten aufgelegt werden. Dort sollte draufstehen, was man tun kann und wohin man gehen kann, wenn man vor der Wohnungslosigkeit steht. Aber so etwas gibt es einfach nicht.“<sup>252</sup>

Auch die Covid-19-Pandemie wirkte sich negativ auf die Bereitstellung von Angeboten der Wohnungslosenhilfe aus, da in dieser Zeit Termine für Unterstützungsleistungen ausschließlich online ausgemacht werden konnten und der fehlende Zugang zu Smartphones und dem Internet, der bei manchen in Wohnungs- und Obdachlosigkeit lebenden Personen vorliegt, verschärfte deren Lage. Expert\*innen, die bei P7 arbeiten, der ersten Anlaufstelle für Personen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Wien, registrierten, dass viele Menschen wegen dieses fehlenden Zugangs und des Mangels an digitaler Kompetenz keinen Online-Termin mit der zuständigen Behörde oder Einrichtung vereinbaren konnten oder es ihnen nicht möglich war, Anträge einzureichen oder die notwendigen Dokumente online hochzuladen. Ein Experte erklärte Amnesty International: „Für viele Klient\*innen ist wegen der Online-Einreichungen nicht mehr greifbar, was mit ihren Dokumenten [die sie hochladen] passiert. Das Gegenüber geht verloren und das schafft Unsicherheiten. Sie fragen sich: ‚Was jetzt?!‘“<sup>253</sup> Die Expert\*innen bemerkten weiters, dass die Menschen die Meldefristen für die sozialen Dienste genauer kennen mussten und es viele überforderte, herauszufinden, welche Covid-19-spezifischen Regeln bei welcher Behörde oder Einrichtung galten, weil dies nicht in allen Sozialämtern einheitlich geregelt war.<sup>254</sup>

### Zu komplizierte Sprache in Formularen für Anträge auf Sozialleistungen

Überdies berichteten vier der 18 Interviewten mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit Amnesty International von ihren Schwierigkeiten beim Ausfüllen der für die Bewilligung gewisser Leistungen erforderlichen Formulare. **Saloni** erklärte Amnesty International, dass es, obwohl sie sehr gut Deutsch spräche, schwierig sei, die bürokratische Sprache zu verstehen<sup>255</sup>, und **Regina** bemerkte, dass die bürokratische Sprache schwer zugänglich sei, vor allem für Nicht-Jurist\*innen. Sie sagte: „Deutsch ist meine Muttersprache und selbst ich habe Schwierigkeiten. Wie sollen es dann Menschen

---

<sup>250</sup> Interview mit einer Vertreterin von Jugend am Werk Housing First, 11. November 2021, online

<sup>251</sup> Interview mit Carmen, 5. November 2021, persönlich

<sup>252</sup> Interview mit Regina, 20. Oktober 2021 persönlich

<sup>253</sup> Interview mit Vertretern des P7, 8. November 2021, persönlich

<sup>254</sup> Interview mit Vertretern des P7, 8. November 2021, persönlich

<sup>255</sup> Interview mit Saloni, 12. Oktober 2021, persönlich

mit Migrationshintergrund verstehen? Die Formulare sind nicht menschlich aufgesetzt. Und wenn man einmal etwas falsch ausfüllt, dann bekommt man keine Wohnung.“<sup>256</sup>

Viele der Interviewten erwähnten gegenüber Amnesty International, dass sie in der Zeit, als sie in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit lebten, die Hilfe von Sozialarbeiter\*innen annehmen mussten, um die bürokratischen Verfahren zu begreifen und zu bewältigen. **Anita** teilte ihre Erfahrungen darüber, als sie gerade dabei war, wieder eine Wohnung für sich zu finden:

„Es war ein anstrengender Prozess. Gott sei Dank war die Sozialarbeiterin da. Alleine hätte ich es sonst nicht geschafft. Ich hätte nicht die Geduld und die Nerven gehabt. Früher habe ich mich auch nicht getraut zuzugeben, dass ich etwas nicht zahlen kann und Raten zu vereinbaren. Dort habe ich so viel Entlastung bekommen, dass ich weitermachen konnte. Durch den Abstand zu dem Ganzen oder durch die Ausbildung zur Sozialarbeiterin selbst ist es für sie einfacher, an Dinge heranzugehen, als für mich als Betroffene. Denn keiner kann helfen. Jede Stelle schickt dich weiter. Das ist eine große Hürde. Es beginnt damit, dass man sich darum kümmern muss, die Post aufzumachen und zu schauen, um was es geht. Sonst werden die Mahnungen größer und größer. Was es schwieriger macht, sind diese großen Mahnungen. Und wenn man noch depressiv ist, willst du eh nichts mehr sehen. Wenn man mal einen guten Tag hat und man es probiert, dann reicht es schon, wenn man dir sagt, dass man hier nicht richtig ist ... Dann ist wieder alles zunichte. Da ist es gut, ein Auffangpolster zu haben.“<sup>257</sup>

### **Finanzielle Hürden beim Zugang zu Notunterkünften**

Während sowohl jene, die in Notunterkünften arbeiten, sowie jene, die in Notunterkünften übernachteten in Interviews mit Amnesty International bestätigten, dass es keinesfalls so ist, dass man, wenn man keinen finanziellen Beitrag dazu leistet, nicht in der Notunterkunft übernachten darf; trotzdem verursacht die Tatsache, dass man für Notunterkünfte bezahlen muss, zusätzlichen Stress für die Betroffenen, wie vier Interviewte berichteten.<sup>258</sup> **Jan**, der Erfahrungen in der Obdachlosigkeit hat und für die Wiener Wohnungslosenhilfe nicht anspruchsberechtigt war, sagte:

„Ich musste zwei Euro für die Nacht zahlen. Es ist ein riesiger Stress. Als ich [zur Notschlafstelle] gekommen bin, sagte man mir, dass ich zwei Euro zahlen müsse, und ich war verwundert. Ich wusste das nicht. Ich hatte nichts dabei, aber ich durfte trotzdem die Nacht bleiben. Das war auch ein Grund, warum ich betteln gehen musste. Ich wusste, dass ich das tun musste. Ich hatte Angst vor dem Betteln. Am [Bahnhof] bin ich tausendmal weg- und wieder hingegangen, bis ich mich wirklich auf den Boden gesetzt habe. Das Gefühl, wenn man bettelt, kann man nicht beschreiben. Es ist nicht nur Scham .... Dieses Gefühl kann man nicht in Worte fassen. Es war schrecklich. Schrecklich.“<sup>259</sup>

---

<sup>256</sup> Interview mit Regina, 20. Oktober 2021, persönlich

<sup>257</sup> Interview mit Anita, 14. Dezember 2021, online

<sup>258</sup> Im Rahmen dieses Berichts hat Amnesty International nicht systematisch die geltenden Bedingungen bezüglich des finanziellen Beitrags in allen Unterkünften untersucht. Amnesty International hat nicht untersucht, unter welchen Umständen Ausnahmen gemacht werden und ob diese regelmäßig erfolgen. Alle Unterkünfte, die im Rahmen dieser Recherche besucht wurden, bestätigten, dass sie niemanden wegen fehlender Beträge wegschicken würden. Die Interviews mit Menschen, die von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen sind, merkten jedoch an, dass die Beiträge abschreckend wirken können und einige dazu bringen, dass sie betteln müssen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in der Rechtssache *Lăcătuș v Schweiz* (Antrag Nr. 14065/15) einstimmig entschieden, dass die gegen die Beschwerdeführerin wegen Bettelns in der Öffentlichkeit in Genf verhängte Geldbuße in Höhe von 500 Schweizer Franken (ca. 464 Euro) und ihre fünftägige Inhaftierung in einem Untersuchungsgefängnis wegen Nichtzahlung der Geldbuße die Menschenwürde der Beschwerdeführerin verletzte und den Kern der durch Artikel 8 der Konvention geschützten Rechte beeinträchtigte, so dass der Staat seinen Ermessensspielraum überschritten hatte.

<sup>259</sup> Interview mit Jan, 23. November 2021, persönlich

**Sonja**, die in Linz Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit gemacht hat, erwähnte bei ihrem Interview auch, dass sie sich den Schlafplatz in einer Notunterkunft durch Betteln verdient.<sup>260</sup>

Viele Menschen, die Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit haben, insbesondere mittellose mobile EU-Bürger\*innen, die keinerlei Anspruch auf Sozialhilfe haben, müssen zum Überleben und um für die Notunterkünfte zu bezahlen, auf Betteln zurückgreifen.<sup>261</sup> Für sie können gegen das Betteln gerichtete Sanktionen gravierende Konsequenzen haben. Während „stilles Betteln“ in Österreich erlaubt ist, sind bestimmte Formen des Bettelns durch die Länder-Polizeistrafgesetze der einzelnen Bundesländer verboten. Da Betteln allerdings Sache der Bundesländer ist, unterscheiden sich die Gesetze von Bundesland zu Bundesland. Aggressives Betteln, wie etwa Anfassen, unaufgefordertes Begleiten, Beschimpfen oder Betteln mit Minderjährigen, ist in allen Bundesländern verboten. Salzburg<sup>262</sup>, Oberösterreich<sup>263</sup>, Tirol<sup>264</sup> und Vorarlberg verbieten organisiertes Betteln, und Vorarlberg<sup>265</sup>, Wien<sup>266</sup>, Kärnten<sup>267</sup>, Oberösterreich<sup>268</sup>, das Burgenland<sup>269</sup> und Niederösterreich<sup>270</sup> haben organisiertes Betteln verboten. Darüber hinaus können Gemeinden das Betteln durch Verordnung weiter einschränken, zum Beispiel, um es an speziellen Orten oder in speziellen Gegenden zu verbieten.<sup>271</sup>

### **Geschlechtsspezifische Hürden**

Viele von Amnesty International Interviewte betonten, dass Frauen und Männer Wohnungs- und Obdachlosigkeit unterschiedlich erleben. Expert\*innen merkten an, dass ein Grund dafür die strukturellen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern sein könnten und Sorgearbeit immer noch überwiegend den Frauen zufällt. Das kann die Lage für Frauen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit verschlimmern, da sie zusätzlicher Stigmatisierung ausgesetzt sind, weil sie ihre Geschlechterrolle nicht erfüllen. „**Tanja**“, die mit ihrer Familie aus Tschetschenien nach Österreich fliehen musste, berichtete Amnesty International, dass sie alles tue, um ihre Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit geheim zu halten. „Tanja“ erklärte, sie könne niemandem sagen, dass sie in einer vorübergehenden Unterkunft für Mütter mit Kindern lebe, weil es in ihrer Gemeinschaft nicht akzeptiert sei, „dass Frauen so etwas machen“, und sie Angst vor der Stigmatisierung habe.<sup>272</sup>

Wie in Kapitel 3 ausgeführt, sind viele Frauen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit Überlebende von geschlechtsspezifischer Gewalt, darunter Gewalt in Paarbeziehungen. Infolgedessen könnten sie auch von psychischen Erkrankungen oder Drogen- und Alkoholabhängigkeit betroffen sein. Während Frauenhäuser die erste Anlaufstelle für Überlebende von geschlechtsspezifischer Gewalt sind, herrschen dort strenge Regeln, um die Sicherheit der Frauen zu gewährleisten. Eine Expertin der

---

<sup>260</sup> Interview mit Sonja, 17. November 2012, persönlich

<sup>261</sup> [https://www.caritas-ooe.at/fileadmin/storage/oberoesterreich/pfarrservice/broschuere\\_armutsmigration.pdf](https://www.caritas-ooe.at/fileadmin/storage/oberoesterreich/pfarrservice/broschuere_armutsmigration.pdf)

<sup>262</sup> Landesrecht konsolidiert Salzburg: Gesamte Rechtsvorschrift für Salzburger Landessicherheitsgesetz, Fassung vom 28. März 2022, para. 29

<sup>263</sup> Landesrecht konsolidiert Oberösterreich: Gesamte Rechtsvorschrift für Oö. Polizeistrafgesetz, Fassung vom 28. März 2022, para. 1a

<sup>264</sup> Landesrecht konsolidiert Tirol: Gesamte Rechtsvorschrift für Landes-Polizeigesetz, Fassung vom 28. März, para 10

<sup>265</sup> Landesrecht konsolidiert Vorarlberg: Gesamte Rechtsvorschrift für Landes-Sicherheitsgesetz, Fassung vom 28. März, §§7-8

<sup>266</sup> Landesrecht konsolidiert Wien: Gesamte Rechtsvorschrift für Wiener Landes-Sicherheitsgesetz – WLSG, Fassung vom 28. März 2022, §2

<sup>267</sup> Landesrecht konsolidiert Kärnten: Gesamte Rechtsvorschrift für Kärntner Landessicherheitsgesetz – K-LSG, Fassung vom 28. März, §27

<sup>268</sup> Landesrecht konsolidiert Oberösterreich: Gesamte Rechtsvorschrift für oberösterr. Polizeistrafgesetz, Fassung vom 28. März, §1a

<sup>269</sup> Gesamte Rechtsvorschrift für Burgenländisches Landessicherheitsgesetz, 28. März, §5

<sup>270</sup> Landesrecht konsolidiert Niederösterreich: Gesamte Rechtsvorschrift für NÖ Polizeistrafgesetz, Fassung vom 28. März, §1a

<sup>271</sup> Landes-Polizeigesetz, §8

<sup>272</sup> Interview mit „Tanja“ (Name aus Sicherheitsgründen geändert), 15. November 2021, persönlich

Autonomen Österreichischen Frauenhäuser sagte Amnesty International, dass sie regelmäßig Frauen wegschicken müssten, vor allem aufgrund von Kapazitätsproblemen.<sup>273</sup> Wenn Frauen außerhalb ihres Zuhauses von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind und sie unter zusätzlichen Gesundheitsproblemen leiden wie Drogen- oder Alkoholabhängigkeit, übernehmen Frauenhäuser nicht die Verantwortung, diesen Frauen Unterkunft zu gewähren. In diesen Fällen erwägen die Frauenhäuser Alternativen, um Unterkunft für diese Frauen zu finden, und können auch Unterkünfte vorschlagen, die von der Wohnungslosenhilfe als solche bereitgestellt werden. Andere von Amnesty International interviewte Expert\*innen erklärten allerdings, dass in diesen Fällen oft die Wohnungslosenhilfe zuständig ist, auch wenn sie dafür vielleicht nicht optimal aufgestellt ist.<sup>274</sup>

Das Fehlen von Unterkünften nur für Frauen, vor allem von Notunterkünften, hindert Frauen daran, diese aufzusuchen, da viele Frauen – vor allem Überlebende von geschlechtsspezifischer Gewalt – sich in gemischtgeschlechtlichen Unterkünften weder sicher noch geborgen fühlen würden. **Saloni** erklärte, dass sie in mehreren Unterkünften gewohnt habe, wo ihre Erfahrungen weniger gut waren, weil die Unterkünfte so organisiert waren, dass Frauen und Männer in derselben Unterkunft wohnten, auch wenn die Schlafquartiere strikt getrennt waren. Sie berichtete, dass sie an einer psychischen Erkrankung leide und es ihr daher schwerfalle, mit anderen Menschen zusammenzuleben.<sup>275</sup>

Notunterkünfte dienen sehr oft als erste Anlaufstellen für Menschen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit. Doch diesen ersten Schritt zu setzen, erfordert eine Menge Anstrengung von Personen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit. Der Schritt wird oft als beängstigend empfunden, vor allem von Frauen, was am sozialen Konstrukt von „den Obdachlosen“ und dem Klischeebild von Notunterkünften liegt, das in der österreichischen Gesellschaft nur allzu verwurzelt ist, wie zwei der interviewten Frauen Amnesty International berichteten.<sup>276</sup> **Priscilla** beschrieb ihre Gefühle, als sie in eine Notunterkunft für Frauen mit Kindern kam:

„Wenn du mal in die Notschlafstelle musst, dann glaubst du, dass das die Endstation im Leben ist. ... Ich habe mir [die Notschlafstelle] klischeemäßig vorgestellt: Obdachlose [Menschen], ungepflegt, der Geruch und der Alkohol.... Die Notschlafstelle ist nicht so, wie man es sich vorstellt. Es ist sauber. Die Frauen, die hier wohnen, sind sehr nett. Und sie haben ein ähnliches Schicksal. Daher gibt es einen Zusammenhalt.“<sup>277</sup>

### **Fehlende Privatsphäre in Notunterkünften**

Elf der 18 Interviewten mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit nannten die fehlende Privatsphäre in den Unterkünften als eine der größten Herausforderungen in Bezug auf ihre Lebensbedingungen. In Notunterkünften sind Mehrbettzimmer und Schlafsäle nach wie vor verbreitet, und manche Notunterkünfte stellen strenge Hausregeln auf, mit denen sie beispielsweise Alkoholkonsum oder Haustiere verbieten.

**Leo** sagte Amnesty International: „Ich bin sehr selten in die Notschlafstelle gegangen ... ich wollte nicht in Mehrbettzimmern schlafen ... Der eine stinkt und der andere schnarcht. Es gibt ein Alkoholverbot in der Notschlafstelle.“<sup>278</sup> **Dieter**, der momentan in einem Winternotquartier in Wien wohnt, erwähnte überdies: „Es gibt überhaupt keine Privatsphäre, aber mir persönlich macht das nichts. Einnisten kann man sich zwar nicht, aber ich habe Schlimmeres befürchtet.“<sup>279</sup> **„R“**, der in Obdachlosigkeit lebt, sagte Amnesty International: „Die Notschlafstellen nehme ich nicht in Anspruch, weil es mir so lieber ist. Die Klientel ist auch nicht so super und du hast null Privatsphäre und auch

<sup>273</sup> Interview mit einer Vertreterin von den Autonomen Österreichischen Frauenhäuser, 22. März 2022, online

<sup>274</sup> Interview mit Vertretern des P7, 8 November 2021, persönlich

<sup>275</sup> Interview mit Saloni, 12. Oktober 2021, persönlich

<sup>276</sup> Interview mit Priscilla, 17. Jänner 2022, persönlich; Interview mit Saloni, 12. Oktober 2021, persönlich

<sup>277</sup> Interview mit Priscilla, 17. Jänner 2022, persönlich

<sup>278</sup> Interview mit Leo, 17. November 2021, persönlich

<sup>279</sup> Interview mit Leo, 17. November 2021, persönlich

wenig Eigenständigkeit. Du musst pennen und aufstehen, wenn sie es dir sagen. Kommst du einmal nicht, verlierst du deinen Platz. Und wenn du woanders pennen willst, musst du fragen. Das ist wie bei Mutti oder im Knast!“<sup>280</sup>

---

<sup>280</sup> Interview mit “R” (Name aus Sicherheitsgründen geändert), 12. Jänner 2022, persönlich

## 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.“<sup>281</sup>**

Jan, der Erfahrung mit Wohnungs- und Obdachlosigkeit hat

### 5.1 WOHNEN IM MITTELPUNKT DER UNTERSTÜTZUNG

Wer wohnungs- oder obdachlos ist, hat oft mit mehreren Benachteiligungen und unerfüllten Bedürfnissen gleichzeitig zu kämpfen. Deshalb ist es unerlässlich, dass es übergreifende und mehrgleisige Unterstützungsangebote auf unterschiedlichen Ebenen gibt. In diesem Punkt waren sich etliche der von Amnesty International interviewten Personen einig. In den Gesprächen wurde immer wieder betont, wie wichtig ein individueller, auf die spezifischen Bedürfnisse der in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit lebenden Person zugeschnittener Ansatz ist.

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.“<sup>282</sup>

An Housing First wird häufig gelobt, dass das Konzept am meisten im Einklang mit einem menschenrechtsbasierten Ansatz steht,<sup>283</sup> weil versucht wird, Wohnungs- und Obdachlosigkeit auf eine umfassende, multidimensionale Art entgegenzuwirken. Es setzt bei den vielfältigen damit verbundenen 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 aufgrund von systemischer Diskriminierung und Marginalisierung konfrontiert sind, unter anderem insbesondere Menschen mit Armutsrisiko. 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

---

<sup>281</sup> Interview mit Jan, 23. November 2021, persönlich

<sup>282</sup> Interview mit Elisabeth Hammer, 7. Februar 2022, persönlich

<sup>283</sup> Siehe zum Beispiel Nicholas Pleace, *Housing First Guide*, 5. Mai 2016, unter: [https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/03/HFG\\_full\\_Digital.pdf](https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/03/HFG_full_Digital.pdf); UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, *End of Mission Statement by The Special Rapporteur on the right to adequate housing presents her preliminary findings after her visit to the Republic of France*, durchgeführt von 2.–11. April 2019; CoE-FRA-ENNHRI-EQUINET Collaborative Platform on Social and Economic Rights, *A rights-based approach to guarantee the right to housing in Europe: between policy and (good) practice*, 16. Mai 2018, unter: <https://rm.coe.int/report-of-the-6th-meeting-of-the-coe-fra-ennhri-equinet-collaborative-/16808f231a>

Obdachlosigkeit zugrunde liegen, und kann so den insgesamt erforderlichen sozialen Wandel unterstützen.<sup>284</sup>

Das Housing First-Konzept geht auf Dr. Sam Tsemberis von der gemeinnützigen Organisation Pathways to Housing in New York zurück, der es 1992 in New York City als Alternative zum Ansatz des sogenannten Stufenmodells in den Vereinigten Staaten entwickelte.<sup>285</sup> In jüngster Zeit hat es sich auch in mehreren europäischen Ländern als vorherrschendes Modell zur Beendigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit etabliert.<sup>286</sup> Anders als beim sogenannten Stufenmodell, bei dem eine Reihe von obligatorischen Schritten durchlaufen werden müssen, bevor ein langfristiges Wohnangebot erfolgt, muss eine wohnungs- oder obdachlose Person bei Housing First keinerlei Vorqualifikationen nachweisen, um in einem dauerhaften, gesicherten Wohnverhältnis unabhängig leben zu können.<sup>287</sup> Somit stellt Housing First einen Paradigmenwechsel dar: Das unabhängige Wohnen in einem sicheren Mietverhältnis wird zum Ausgangspunkt für alle sozialarbeiterischen Unterstützungsleistungen.<sup>288</sup>

## DER ANSATZ DES STUFENMODELLS

Das in der Wohnungslosenhilfe in Österreich nach wie vor am meisten verbreitete Stufenmodell wird von Expert\*innen aus mehreren Gründen kritisiert.<sup>289</sup> Einer der Kritikpunkte ist, dass es auf dem Ansatz des „Treatment First“<sup>290</sup> beruht, bei dem die obligatorische Betreuung und Unterstützung die Voraussetzung darstellt, damit eine Person wieder in einer eigenen und sicheren Wohnung leben kann. Ein weiterer Nachteil ist, dass der Genuss von Menschenrechten wie dem Recht auf Privatleben und dem Recht auf Menschenwürde davon abhängig ist, dass die jeweilige Person innerhalb des Stufenmodells Fortschritte macht, während die obligatorische Unterstützung und Betreuung gleichzeitig abnehmen.

<sup>284</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/31/54, para. 19

<sup>285</sup> Housing First Europe Hub, 1.2. The History of Housing First, unter: <https://housingfirsteurope.eu/guide/what-is-housing-first/history-housing-first/>

<sup>286</sup> Housing First Europe Hub, 1.3. Housing First in Europe, <https://housingfirsteurope.eu/guide/what-is-housing-first/housing-first-in-europe/>

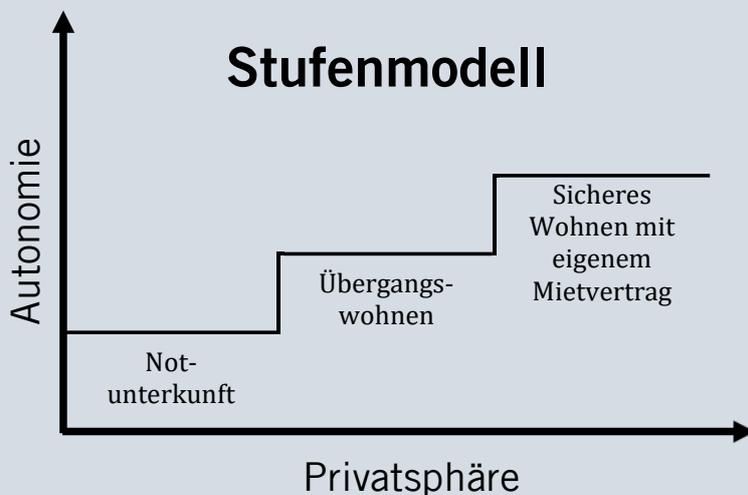
<sup>287</sup> Claudia Halbartschlager, Elisabeth Hammer, Sofia Martinsson, Andrea Zierler, *Housing First – Das Wiener Modell*, Fachliche Standards und Rahmenbedingungen für die Umsetzung, Oktober 2012, S. 5, [https://www.fsw.at/downloads/ueber-den-FSW/infos-fuer-organisationen/201210\\_HousingFirst\\_DasWienerModell\\_Endbericht.1567153130.pdf](https://www.fsw.at/downloads/ueber-den-FSW/infos-fuer-organisationen/201210_HousingFirst_DasWienerModell_Endbericht.1567153130.pdf)

<sup>288</sup> Claudia Halbartschlager, Elisabeth Hammer, Sofia Martinsson, Andrea Zierler, *Housing First – Das Wiener Modell*, S. 5

<sup>289</sup> Volker Busch-Geertsema, BAWO, *Festschrift H Housing First – Housing Plus*, S. 110–125; neunerhaus, *Housing First in Wien*, [https://www.neunerhaus.at/fileadmin/user\\_upload/Fachpublikationen/Housing\\_First\\_Diverses/Housing\\_First\\_final.pdf](https://www.neunerhaus.at/fileadmin/user_upload/Fachpublikationen/Housing_First_Diverses/Housing_First_final.pdf)

<sup>290</sup> neunerhaus, *Housing First in Wien*, S. 18ff, [https://www.neunerhaus.at/fileadmin/user\\_upload/Fachpublikationen/Housing\\_First\\_Diverses/Housing\\_First\\_final.pdf](https://www.neunerhaus.at/fileadmin/user_upload/Fachpublikationen/Housing_First_Diverses/Housing_First_final.pdf)

Abb. 3: Das Stufenmodell



Die grafische Darstellung zeigt den Zusammenhang zwischen Privatsphäre und Autonomie in verschiedenen Wohnformen des Stufenmodells. Sie wurde von Amnesty International auf der Grundlage der Informationen interviewter Organisationen ausgearbeitet.

Darüber hinaus sind die Teams, die in Verbindung mit Housing First Unterstützungsleistungen anbieten, sektorenübergreifend zusammengesetzt, damit die spezifischen Bedürfnisse jeder Person erfüllt werden können. Sozialarbeiter\*innen sind ein wichtiger Bestandteil dieser Teams, und häufig gibt es ein Teammitglied, das einer Person dabei hilft, im jeweils geeigneten Tempo die bestmögliche Lösung zu finden. Üblicherweise umfasst die sozialarbeiterische Unterstützung im Rahmen von Housing First unter anderem Elemente wie den Beziehungsaufbau, das Vertrautmachen der Person mit der Umgebung, die Beratung in Gesundheits- und Finanzfragen, die Unterstützung bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, die Begleitung der Person zu Terminen, die Bereitstellung von Informationen über die Rechte und Pflichten von Mieter\*innen usw.<sup>291</sup>

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Achtung und Förderung der Selbstbestimmung und die Beteiligung der Betroffenen an Entscheidungen. Sozialarbeiter\*innen und Klient\*innen überlegen gemeinsam, was erforderlich ist, zum Beispiel in Bezug auf Häufigkeit, Art und Intensität der Betreuung, aber auch, was die Ausstattung und die soziale Einbindung angeht. Auf diese Weise können sich die betroffenen Personen selbst aktiv und sinnvoll einbringen, was wesentlich ist, damit ihre Würde und Handlungskompetenz respektiert wird und sie autonom und selbstbestimmt agieren können, wie die UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen in Leitlinie 3 für die Umsetzung des Rechts auf angemessenes Wohnen darlegt.<sup>292</sup>

## 5.2 DIE ERFAHRUNGEN MIT HOUSING FIRST IN ÖSTERREICH

In Österreich ist neunerhaus in Wien eine führende Organisation, die den Housing First-Ansatz umsetzt. Dabei handelt es sich um eine soziale Organisation, die Menschen, die wohnungs- und obdachlos sowie armutsgefährdet sind, mit medizinischer Versorgung, Unterkunft und Beratung unterstützt. Sie arbeitet

<sup>291</sup> Claudia Halbartschlager, Elisabeth Hammer, Sofia Martinsson, Andrea Zierler, *Housing First – Das Wiener Modell*, S. 12

<sup>292</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/43/43, paras 20 ff.

seit 2012 mit dem Housing First-Ansatz und erwirbt auch selbst Wohnraum, um mehr Wohnungen anbieten zu können, die für Menschen mit geringem Einkommen erschwinglich sind.<sup>293</sup> Elisabeth Hammer, die Geschäftsführerin von neunerhaus, beschreibt die Ergebnisse ihrer Arbeit mit dem Housing First-Konzept wie folgt: „Bei neunerhaus können wir sagen, dass 95 Prozent der Mieter\*innen auch drei Jahre nach der Unterzeichnung des Mietvertrages immer noch in ihrer eigenen Wohnung leben. Das ist ein großer Erfolg, auf den wir stolz sind. In der Wohnungslosenhilfe hat man viele Jahre lang gesagt: Das Wichtigste ist ein Schlafplatz und ein Dach über dem Kopf. Dem gibt es wohl wenig entgegenzusetzen. Gleichzeitig ist es nicht ausreichend, in der Wohnungslosenhilfe nur auf niederschwellige Angebote zu setzen, beispielsweise eine Notschlafstelle zu betreiben, sondern es geht darum, Wohnungslosigkeit dauerhaft zu beenden. Und das geht nur über eine eigene Wohnung.“<sup>294</sup>

Vor allem für Frauen, die sich vermehrt mit Hürden im traditionellen Wohnungslosenhilfesystem konfrontiert sehen, hat sich Housing First als praktikable Alternative erwiesen, damit sie nicht von Unterstützungsangeboten ausgeschlossen sind, weil sie beispielsweise bei Freund\*innen oder Angehörigen untergekommen sind oder um ihre Wohnung nicht zu verlieren, Gewalt und Ausbeutung ertragen müssen. Während die traditionellen Unterstützungsangebote meist überwiegend (bis zu zwei Dritteln) von Männern in Anspruch genommen werden,<sup>295</sup> ist das Verhältnis bei Housing First oft ausgeglichener.<sup>296</sup> Abgesehen von den Vorteilen, die Housing First für alle von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffenen Menschen bietet, bringt dieser Ansatz laut FEANTSA insbesondere für Frauen in erster Linie Sicherheit: Die realen und begründeten Sorgen darüber, was es für Frauen bedeutet, auf der Straße oder in Notunterkünften zu übernachten, zählen zu den Hauptgründen, warum Housing First gut angenommen wird und vor dem Hintergrund der Geschlechterperspektive als angemessener gilt.<sup>297</sup> Anders als im Stufenmodell ist für Housing First zudem kein vorheriger Aufenthalt in einer Einrichtung der Wohnungslosenhilfe erforderlich.<sup>298</sup>

Laut Jahresbericht 2020 von Jugend am Werk in Graz lebten 21 von 30 Frauen zum Zeitpunkt des ersten Kontakts mit Housing First in unsicheren Wohnverhältnissen, bei Freund\*innen, Bekannten oder Angehörigen, in Frauenhäusern oder mit ihren Partner\*innen oder Familien in prekären Verhältnissen.<sup>299</sup>

Eine Vertreterin von Jugend am Werk Housing First erklärte gegenüber Amnesty International, dass die Frauenhäuser in der Stadt Graz überfüllt waren. So gab es entweder die Option, ein neues Haus zu eröffnen, oder es mussten neue Wege gefunden werden. Die Entscheidung fiel zugunsten der Erkundung neuer Wege mit dem Housing First-Ansatz, denn „es geht darum, langfristige Lösungen zu finden“ und sicherzustellen, dass die Menschen einen Mietvertrag haben, der auf ihren Namen lautet, und dass ihre Autonomie gewährleistet ist.<sup>300</sup> Ferner erklärte sie, es werde sehr oft vergessen, wie

---

<sup>293</sup> Die sogenannte neunerimmo vermittelt und vermietet mehr als 400 leistbare Wohnungen. neunerimmo mietet Wohnraum für Startwohnungen und ist Partnerin in der Entwicklung von innovativen Bauprojekten, um Wohnraum auf die Bedürfnisse armutsbetroffener Menschen anzupassen. Weitere Informationen über neunerimmo sind zu finden unter: <https://www.neunerimmo.at/>

<sup>294</sup> Interview mit Elisabeth Hammer, 7. Februar 2022, persönlich

<sup>295</sup> Siehe zum Beispiel Homelessness Research Institute, National Alliance to End Homelessness, *Demographic Data Project, Part II: Gender and Individual Homelessness*, 2018, unter: <https://endhomelessness.org/wp-content/uploads/2019/09/DDP-Gender-brief-09272019-byline-single-pages.pdf>; Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, *Eingliederungsindikatoren 2018*, Dezember 2019, [https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:1f4e3ef3-2ab5-493f-92f0-cf323f258c40/Eingliederungsindikatoren\\_2018.pdf](https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:1f4e3ef3-2ab5-493f-92f0-cf323f258c40/Eingliederungsindikatoren_2018.pdf)

<sup>296</sup> Siehe zum Beispiel neunerhaus, *Wohnungslosigkeit ist oft unsichtbar*, <https://www.neunerhaus.at/unsichtbar/>.

<sup>297</sup> FEANTSA, *Guide for developing effective gender-responsive support and solutions for women experiencing homelessness*, <https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/Guide%20supporting%20and%20solutions%20for%20women.pdf>

<sup>298</sup> Jugend am Werk, *Jahresbericht 2020*, Housing First, S. 5

<sup>299</sup> Jugend am Werk, *Jahresbericht 2020*, Housing First, S. 5

<sup>300</sup> Interview mit Andrea Knafl, 11. November 2021, online

wichtig es ist, Frauen in ihrem unabhängigen Leben zu unterstützen, insbesondere wenn sie aus einer Gewalt- oder Abhängigkeitsbeziehung ausbrechen.<sup>301</sup> Der Housing First-Ansatz kann diese Art von Unterstützung bieten, weil auf die individuellen Bedürfnisse und die Situation der Person eingegangen wird.

Angesichts der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Lebensumstände der Menschen in Österreich hat das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz gemeinsam mit der BAWO die Initiative „zuhaus ankommen“ vorgestellt, die den Housing First-Ansatz in mehreren Bundesländern, darunter Oberösterreich und Wien, fördert.<sup>302</sup> Bis zum 15. Februar 2022 unterstützte die Initiative 251 Personen bei der Beschaffung einer eigenen Wohnung – davon waren 53 Prozent Frauen und Mädchen.<sup>303</sup>

### 5.3 DIE ANSPRUCHSKRITERIEN FÜR DEN ZUGANG ZU HOUSING FIRST

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 (wie in Kapitel 5 erläutert), ein gesicherter Aufenthaltsstatus oder der Wunsch einer Person, in einem gesicherten Wohnverhältnis zu leben.<sup>304</sup> Wieder sind damit bestimmte Personengruppen vom Zugang zu Housing First ausgeschlossen. Das hat für diejenigen, die keinen Anspruch auf die Unterstützungsangebote der österreichischen 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.“<sup>305</sup>

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 in diesem und den vorangegangenen Kapiteln ebenfalls gezeigt wurde, sind die Bedürfnisse von Menschen, die in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben, sehr unterschiedlich. Daher gibt es für die Beendigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit auch kein Patentrezept. Stattdessen ist eine Vielzahl unterschiedlicher Leistungen zur Unterstützung der betroffenen Menschen nötig.

---

<sup>301</sup> Interview mit Andrea Knafel, 11. November 2021, online

<sup>302</sup> BAWO, „zuhaus ankommen“ – BAWO startet mit Sozialministerium Initiative zur nachhaltigen Bekämpfung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit, 19. August 2021, „zuhaus ankommen“ – BAWO startet mit Sozialministerium Initiative zur nachhaltigen Bekämpfung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit; BAWO, „zuhaus ankommen“, <https://bawo.at/>

<sup>303</sup> BAWO, „zuhaus ankommen“, <https://bawo.at/>; Laut Korrespondenz des Sozialministeriums vom 4. April 2022 zielt dieses Projekt darauf ab, von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffene oder bedrohte Menschen bei der Suche nach einer geeigneten Wohnung im gemeinnützigen Sektor zu unterstützen, Hindernisse durch Finanzierungsbeiträge abzubauen und eine bedarfsgerechte sozialarbeiterische Betreuung und Begleitung anzubieten.

<sup>304</sup> Jugend am Werk, *Jahresbericht 2020*, Housing First, S. 5; Claudia Halbartschlager, Elisabeth Hammer, Sofia Martinsson, Andrea Zierler, *Housing First – Das Wiener Modell*, S. 7

<sup>305</sup> Interview mit Jan, 23. November 2021, persönlich



## 6. FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Anhand der für diesen Bericht zusammengetragenen und analysierten Daten, Informationen und Aussagen wird deutlich, dass einige der am stärksten marginalisierten Gruppen nicht die Unterstützung erhalten, die sie benötigen. Österreich muss dringend Maßnahmen ergreifen und seinen Verpflichtungen nachkommen, das Recht auf Wohnen für alle Menschen, die in Österreich von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen oder bedroht sind – insbesondere für Frauen, mittellose mobile EU-Bürger\*innen und Migrant\*innen – zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten. Die verfügbaren Daten zeigen, dass in Österreich derzeit Tausende Menschen in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit leben. Da nach Einschätzung von Expert\*innen die Zahl der von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit bedrohten Menschen wahrscheinlich weiter ansteigen wird, weil sie aufgrund der Covid-19-Pandemie ihren Arbeitsplatz verloren haben oder anderweitig in Notsituationen geraten sind, müssen jetzt Maßnahmen ergriffen werden, um die aktuelle Situation zu verbessern und zu verhindern, dass weitere Menschen von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind.

Die derzeitige Situation wird dadurch verschärft, dass der Staat das Recht auf angemessenes Wohnen und weitere soziale Rechte in seinem nationalen Rechtsrahmen nicht vollständig umsetzt. Dadurch wird die negative öffentliche Wahrnehmung und Stigmatisierung von Menschen, die in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben, weiter befördert. Darüber hinaus wird die Vorstellung unterstützt, dass Wohnen in erster Linie eine Ware sei und nicht ein Recht, auf das Menschen Anspruch haben. Der Erfüllungsvorbehalt zum IPwskR hindert Gerichte und Verwaltungsbehörden an der direkten Anwendung des Paktes und begünstigt damit die Verstöße, die sich aus der fehlenden Verankerung des Rechts auf Wohnen im österreichischen Recht ergeben. Dennoch muss Österreich seinen Verpflichtungen laut IPwskR nachkommen, denn laut Artikel 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge kann sich eine Vertragspartei „nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen“. Die ausbleibende Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum IPwskR, das einen individuellen Beschwerdemechanismus für Personen vorsieht, die ihre Rechte auf internationaler Ebene einfordern wollen, und der Vorbehalt zu Artikel 31 der Europäischen Sozialcharta sorgen dafür, dass der Zugang zu Rechtsbehelfen für das Recht auf Wohnen in Österreich de facto nicht möglich ist.

Da das Recht auf Wohnen in der österreichischen Verfassung nicht verankert ist und es keine nationale Wohnstrategie gibt, ist ein stark fragmentiertes System zur Bereitstellung der Wohnungslosenhilfe entstanden. Das Versäumnis Österreichs, relevante und aufgeschlüsselte Daten über die Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu erheben, hat zur Folge, dass Österreich nicht über die erforderlichen Informationen verfügt, um auf Wohnungs- und Obdachlosigkeit und die Art und Weise, wie sie bestimmte Gruppen betrifft, angemessen reagieren zu können. Zudem führt dieser Mangel an detaillierten Daten zu Diskrepanzen zwischen den österreichischen Bundesländern bei der Bereitstellung entsprechender Unterstützungsangebote, insbesondere was die Verfügbarkeit unterschiedlicher Leistungen für bestimmte Personengruppen betrifft.

Hinzu kommt, dass Menschen mit Erfahrungen in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit bei Entscheidungen und politischen Prozessen nicht ernsthaft einbezogen werden, was die Situation noch verschärft und wirksamen und nachhaltigen Veränderungen entgegensteht. Die UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen betont, dass „[d]iejenigen, die wohnungs- oder obdachlos sind oder in unangemessenen Wohnverhältnissen leben, am besten in der Lage sind, Unzulänglichkeiten oder Probleme in wohnungspolitischen Maßnahmen und Programmen zu erkennen“, und dass die Anerkennung der Sachkenntnis dieser Menschen als „ständiger Korrekturmechanismus“ fungieren kann, mit dem bestehende politische Maßnahmen und Programme bewertet und ihre Übereinstimmung mit internationalen Menschenrechtsstandards sichergestellt werden können.<sup>306</sup>

---

<sup>306</sup> UN-Sonderberichterstatter\*in für das Recht auf angemessenes Wohnen, UN Doc. A/HRC/37/53

Die Beschränkungen durch die Anspruchsberechtigung in der Wohnungslosenhilfe stellt ein erstes Hindernis dar, das bestimmte Personengruppen vorsätzlich vom Zugang zu diesen Unterstützungsangeboten ausschließt. Insofern gewährleistet Österreich keinen diskriminierungsfreien Zugang zu Unterkünften, wie er im Rahmen des Rechts auf Wohnen garantiert ist. Dadurch werden bestimmte Personen de facto von den Angeboten der Wohnungslosenhilfe ausgeschlossen. Das zieht schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen nach sich: Die Möglichkeiten, die Situation der Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu verlassen, sind für diese Menschen äußerst begrenzt. Auf den ersten Blick wird damit ihr Recht auf angemessenes Wohnen verletzt, doch im Grunde kann damit auch die Verletzung ihrer Rechte auf Leben, persönliche Sicherheit, Gesundheit und frei von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung zu sein, einhergehen.

Die Bedingungen in den Notunterkünften, beispielsweise die fehlende Privatsphäre und das Fehlen von reinen Frauenunterkünften, weil die Geschlechtergleichstellung in der Konzeptionsphase dieser Unterstützungsangebote nicht berücksichtigt wurde, hindern Menschen, die in Wohnungs- und Obdachlosigkeit leben, insbesondere Frauen, am effektiven Zugang zu den verfügbaren Angeboten. Der allgemeine bürokratische Prozess in Verbindung mit der Beantragung von Leistungen und mögliche Sprachbarrieren wirken zusätzlich erschwerend. Eine weitere Hürde ist die Tatsache, dass für den Zugang zu einer Unterkunft ein finanzieller Beitrag geleistet werden muss, so gering dieser auch sein mag. Damit wird die soziale Stigmatisierung, der Menschen, die in Wohnungs- oder Obdachlosigkeit leben, ohnehin schon ausgesetzt sind, noch verstärkt. Auch wenn es in der Praxis Ausnahmen von dieser Regel gibt, kann sie eine abschreckende Wirkung haben, die Menschen davon abhält, Unterkünfte aufzusuchen, oder sie zum Betteln zwingt, wodurch sie dem Risiko strafrechtlicher Sanktionen ausgesetzt werden.

Diese gesetzlichen und praktischen Hindernisse für den Zugang zur Wohnungslosenhilfe sind für diejenigen besonders problematisch, die ohnehin mit strukturellen Ungleichheiten und Diskriminierung konfrontiert sind, wie zum Beispiel Frauen, mittellose mobile EU-Bürger\*innen und andere Migrant\*innen. Die beiden Letztgenannten haben es oft noch schwerer, weil sie sich in einer anderen Sprache und in einem fremden bürokratischen System zurechtfinden müssen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es für betroffene Menschen große Hürden gibt, um überhaupt in den Genuss von Unterstützung zu kommen. Damit wird das System für einige vollkommen unzugänglich und für andere zu einer Lotterie, da die Verfügbarkeit von und die Zugänglichkeit zu Angeboten der Wohnungslosenhilfe beispielsweise vom letzten offiziellen Wohnsitz einer Person, ihrer Staatsbürgerschaft und ihrem Migrationsstatus abhängt.

Es gelingt Österreich nicht, das Recht auf Wohnen für alle zu garantieren, da es an der Verfügbarkeit von und der Zugänglichkeit zu angemessenem Wohnraum und an Angeboten der Wohnungslosenhilfe für diejenigen mangelt, die als nicht anspruchsberechtigt gelten. Darüber hinaus zeigt sich, dass es Österreich nicht schafft, einen diskriminierungsfreien und gleichberechtigten Zugang zu den Angeboten der Wohnungslosenhilfe zu gewährleisten. Das derzeitige System Österreichs steht in deutlichem Widerspruch zum Recht auf Gleichheit, dem zufolge Wohnungs- und Sozialprogramme in ihrer Wirkung diskriminierungsfrei sein müssen.

Da ein Konsultationsprozess mit Menschen, die Erfahrungen mit Wohnungs- und Obdachlosigkeit haben, weder auf Bundes- noch auf Regionalebene stattfindet, ist ein System der Wohnungslosenhilfe entstanden, das die Würde der Menschen nicht achtet und ihnen nicht dabei hilft, so autonom und unabhängig wie möglich zu leben – und das die Verpflichtungen des Staates nach internationalem Recht nicht erfüllt. Innovative und menschenrechtskonformere Ansätze, wie beispielsweise Housing First, wurden nur in einigen Städten Österreichs in begrenztem Umfang eingeführt.

Das Fehlen eines strukturierten Dialogs zwischen den relevanten Akteur\*innen auf bundesstaatlicher, regionaler und kommunaler Ebene hat den Austausch über bewährte Praktiken und Erfahrungen

zwischen diesen Akteur\*innen verhindert – und das, obwohl vor allem Wien auf internationaler Ebene als Beispiel für bewährte Praktiken gilt.

**Um sicherzustellen, dass das Recht auf angemessenes Wohnen für alle Menschen in Österreich respektiert, geschützt und erfüllt wird und die österreichischen Behörden ihren Verpflichtungen aus verschiedenen internationalen Verträgen 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 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 4 und 5 (2) des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes (BGBl. I Nr. 108/2019), wie in der öffentlichen Stellungnahme von Amnesty International Österreich zum Gesetzesentwurf vom 7. Jänner 2019<sup>307</sup> und in der Einreichung von Amnesty International zur dritten universellen Menschenrechtsüberprüfung (Universal Periodic Review) von Österreich<sup>308</sup> dargelegt.
- Das Ergreifen wirksamer Maßnahmen zur Prävention von Delogierungen, insbesondere jene aufgrund von Mietrückständen, wobei die in Verbindung mit der Covid-19-Pandemie beschlossenen vorübergehenden, bis Ende 2023 geltenden Präventivmaßnahmen regelmäßig zu überprüfen sind, um sicherzustellen, dass sie entsprechend den Bedürfnissen der von der Covid-19-Pandemie betroffenen Personen ausgeweitet und verstärkt werden.
- Die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl an leistbaren und sicheren Wohnungen, um die Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis 2030 zu beenden, auf der Grundlage der Durchführung einer bedarfsbasierten Beurteilung von leistbarem und sicherem Wohnraum in ganz Österreich unter

---

<sup>307</sup> Amnesty International, Stellungnahme zum Entwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz) und ein Bundesgesetz über die bundesweite Gesamtstatistik über Leistungen der Sozialhilfe (Sozialhilfe-Statistikgesetz) erlassen werden, Jänner 2019, [https://www.amnesty.at/media/4791/amnesty\\_stellungnahme-sozialhilfegesetz\\_jaenner-2019.pdf](https://www.amnesty.at/media/4791/amnesty_stellungnahme-sozialhilfegesetz_jaenner-2019.pdf); siehe auch Amnesty International: Suggested recommendations to states for UPR37 (Index: IOR40/3440/2020), <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/3440/2020/en/>

<sup>308</sup> Amnesty International, Submission for the UN Universal Periodic Review, 37th Session of the UPR Working Group, Jänner 2021, EUR 13/2855/2020, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur13/2855/2020/en/>

Berücksichtigung der Empfehlungen, die von in diesem Bereich tätigen Organisationen ausgearbeitet wurden, wie beispielsweise im Strategiepapier der BAWO: *Obdachlosigkeit beenden. Eine bundesweite Strategie*, und in Übereinstimmung mit der Verpflichtung Österreichs laut der Erklärung von Lissabon.

- 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 Empfehlungen des UN-Fachausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, darunter die Verabschiedung einer nationalen Wohnstrategie, 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; und 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 Verfahren zur Beantragung von Unterstützung bei Wohnungs- oder Obdachlosigkeit, damit Personen, die von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit bedroht oder betroffen sind, nicht durch die Komplexität der Formulare und mangelnde 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 zeitnahen 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;
  - Maßnahmen zu berücksichtigen, wie sie von einigen der von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffenen interviewten Personen vorgeschlagen wurden, wie die Einrichtung einer landesweiten Hotline und Website als zentrale Anlaufstelle für Menschen mit Wohnungsproblemen.

**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 – wie beispielsweise Housing First – den von der UN-Sonderberichterstatter\*in empfohlenen dreidimensionalen und menschenrechtsbasierten Ansatz berücksichtigen, um ihre Ausweitung auf ganz Österreich zu ermöglichen.
- 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, mit Gültigkeit für ganz Österreich. 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 der Risikofaktoren für unsichere Wohnverhältnisse in Österreich sicherzustellen, damit besonders schützenswerte Gruppen identifiziert sowie spezifische Maßnahmen entwickelt und Reformen durchgeführt werden können, um ihre Bedürfnisse angemessen zu erfüllen und ihre Rechte zu schützen.

- 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, am Prozess der Ausarbeitung von Programmen und Strategien, die sich mit den Belangen hinsichtlich ihrer Menschenrechte befassen.



**AMNESTY INTERNATIONAL  
IST EINE GLOBALE  
MENSCHENRECHTSBEWEGUNG.  
WIR NEHMEN  
UNGERECHTIGKEIT  
PERSÖNLICH.**

CONTACT US



[info@amnesty.org](mailto:info@amnesty.org)



+44 (0)20 7413 5500

JOIN THE CONVERSATION



[www.facebook.com/AmnestyGlobal](https://www.facebook.com/AmnestyGlobal)



[@Amnesty](https://twitter.com/Amnesty)

# **„Wenn Wohnen ein Menschenrecht wäre, dann würde ich so nicht wohnen!“**

## **HÜRDEN BEIM ZUGANG ZUR WOHNUNGSLOSENHILFE IN ÖSTERREICH**

Dieser Bericht ist Teil eines umfassenden Projektes von Amnesty International Österreich, das sich auf Armut und Menschenrechte konzentriert.

In diesem Bericht wird untersucht, wie das Recht auf Wohnen in Österreich durch die staatlichen Behörden respektiert, geschützt und umgesetzt wird. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf den Erfahrungen von Menschen, die von Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Österreich betroffen sind.

In diesem Bericht werden spezifische Belange im Zusammenhang mit der Vorbeugung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit sowie der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit der Wohnungslosenhilfe in Österreich behandelt. Näher beleuchtet werden die Situationen von Menschen, die sich in einer prekären Situation befinden oder akut von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen sind, sowie die damit einhergehenden Hindernisse, die manche Menschen überwinden müssen – insbesondere aufgrund der Überschneidung von mehreren Aspekten ihrer Identität, um Zugang zur Wohnungslosenhilfe in Österreich zu bekommen.