

Wohnungslos während Corona

Auswirkungen der Grundrechtseinschränkungen auf das Leben von obdach- und wohnungslosen Menschen während der COVID-19-Pandemie in Wien

Barbara Unterlerchner / Sina Moussa-Lipp / Anja Christanell / Elisabeth Hammer

1. Einleitung

Die Forcierung von gesellschaftspolitischen Lösungen zu den Themen Armut, soziale Ungleichheit und leistbares Wohnen erhält während der COVID-19-Pandemie eine neue Dringlichkeit. Während die Bevölkerung in den von der österreichischen Bundesregierung deklarierten Modus der nationalen Gesundheitskrise größtenteils einstimmt, befand sich ein beträchtlicher Teil an Menschen – durch soziale Ausschlüsse, Armut und individuelle Problemlagen – bereits zuvor in einer existenziell bedrohlichen Situation, deren Bedingungen sich durch die Corona-Krise weiter verschärften.

Was bedeutet es, während einer derartigen Pandemie von Obdach- oder Wohnungslosigkeit betroffen zu sein? Am Beispiel der Situation von obdachlosen und wohnungslosen Menschen in Wien werden in diesem Beitrag Überlegungen zu Beobachtungen und Erfahrungen festgehalten, die während der Zeit des Lockdowns zwischen 16.3. und 1.5.2020 gemacht wurden.

Die Blickrichtung der Analyse speist sich aus den Erfahrungen und Reflexionen von MitarbeiterInnen bei *neunerhaus*, einer Sozialorganisation in Wien, die ua Angebote im Bereich Wohnen, Gesundheit und gesellschaftliche Teilhabe für obdach- und wohnungslose Menschen betreibt. 833 KlientInnen wurden im Jahr 2019 mit Wohnraum und Sozialarbeit unterstützt, 5.298 PatientInnen, egal ob versichert oder nicht-versichert, im *neunerhaus* Gesundheitszentrum versorgt.¹ Während des Lockdowns wurden, gegenläufig zu sonstigen Tendenzen in Wien, die allgemeinmedizinischen Angebote aufgrund der Nachfrage erweitert. Ebenso wurde, ua mit ehrenamtlicher Unterstützung, das Angebot eines Take Away *Essen zum Mitnehmen* aufgebaut, um die Basisversorgung für obdach- und wohnungslose Menschen mit einer warmen Mahlzeit sicherzustellen.

Auf der Grundlage von Erfahrungen im Kontext ihrer beruflichen Tätigkeit bei *neunerhaus* sind sich die Autorinnen einig: Gesellschaftliche Bruchstellen im Sinne sozialer Ungleichheiten und Ausschlüsse sowie bestehende Versorgungslücken und Vulnerabilitäten wurden während der COVID-19-Pandemie wie durch eine Lupe verstärkt sichtbar. Die

1 *neunerhaus*, Jahresbericht 2019 (2020).

verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie, insb die Einschränkung von Grundrechten, hatten massive Auswirkungen auf das Privat- und Sozialleben für alle Menschen zur Folge. Und doch waren das Ausmaß der Betroffenheit von Freiheitsbeschränkungen sowie die Verteilung von sozialen Risiken und Gesundheitsrisiken innerhalb der Gesamtgesellschaft sehr unterschiedlich. Unabhängig von spezifischen gesundheitlichen Gefahren für Angehörige sogenannter Risikogruppen, waren zB Ausgangsbeschränkungen und die Minimierung des öffentlichen Lebens für jene Gruppen einfacher zu bewältigen, die großzügig mit Wohnraum ausgestattet sind und denen technische Infrastruktur, Internetanbindung und digitales Wissen für virtuellen Kontakt mit Bezugspersonen zur Verfügung stehen. Demgegenüber waren Menschen mit niedrigem Einkommen, die häufig in beengten Wohnverhältnissen leben, durch die zusätzliche Belastung im Zuge der Krise besonders stark betroffen.

Der folgende Abschnitt führt zunächst an die Thematik Obdach- und Wohnungslosigkeit heran und begründet, weshalb Betroffene eine erhöhte Vulnerabilität und Schutzbedürftigkeit aufweisen. In den weiteren Kapiteln werden grundrechtliche Fragen erörtert, die sich im Zuge des Lockdowns für Menschen, die von sozialen Ausschlüssen und prekären Wohnsituationen betroffen sind, gestellt haben. In einem ersten Schritt wird die Versorgungssituation hinsichtlich der zentralen Grundbedürfnisse Wohnen, Gesundheit, Nahrung, Information und soziale Unterstützung analysiert. Erfahrungen und Beispiele aus der fachlichen Praxis in der Betreuung von obdach- und wohnungslosen Menschen während der Corona-Maßnahmen werden im Kontext einer menschenrechtlichen Perspektive aufgearbeitet. Diese Befunde sollen zum einen für die Lebenssituation der genannten Zielgruppe im urbanen Kontext sensibilisieren und darüber hinaus jene kritischen Fragen stellen, die es für einen progressiven Ausblick auf wohnungs-, gesundheits- und sozialpolitische Verbesserungen braucht.

2. Erhöhte Vulnerabilität von obdach- und wohnungslosen Menschen während der COVID-19-Pandemie und die besondere Relevanz sozialer Unterstützungsangebote

Die Begriffe „obdachlos“ und „wohnungslos“ werden in der Alltagssprache oft synonym verwendet, dennoch sind die Unterschiede bedeutsam. Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Wohnungslosenhilfe (BAWO) verwendet die von dem europäischen Obdachlosen-Netzwerk FEANTSA² entwickelte ETHOS-Definition:³ Während Obdachlosigkeit das Leben auf der Straße oder die Nutzung von Notquartieren und Tageszentren bezeichnet, verweist der Begriff Wohnungslosigkeit auf Heimunterbringungen oder betreute Wohnformen. Etwas weiter

2 Die Dachorganisation FEANTSA „European Federation of National Organisations Working with the Homeless“ arbeitet auf europäischer Ebene in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen nationalen AkteurInnen am gemeinsamen Ziel, Wohnungslosigkeit in Europa zu beenden.

3 FEANTSA, ETHOS – Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung (2005).

gefasst, wird auch das temporäre Mitwohnen bei Bekannten oder das Wohnen in Provisorien und überbelegten Behausungen im Rahmen der ETHOS Typologie als ungenügendes bzw. ungesichertes Wohnen kategorisiert. Daten zur „registrierten Obdach- und Wohnungslosigkeit“ zeigen, dass die Zahl der registriert obdach- und wohnungslosen Menschen in Österreich steigt (2008: 16.844 Personen; 2018: 22.741⁴) und der Anteil an jungen Menschen und Frauen wächst, darunter insb Asylsuchende und Drittstaatsangehörige.⁵

Gemeinsam ist sowohl obdach- als auch wohnungslosen Menschen ein häufig schlechter Gesundheitszustand durch Vorerkrankungen und/oder prekäre Lebensumstände.⁶ Dies wird besonders in der massiven Übersterblichkeit dieser Gruppen ersichtlich. Manifeste Armut führt dazu, dass Männer um 11,2 Jahre und Frauen um 4,4 Jahre früher sterben als Personen, die nicht manifest arm sind. Am größten ist das Mortalitätsrisiko mit einem Verlust von rund 20 Lebensjahren für wohnungslose Männer.⁷ Armutsbetroffene Menschen haben allgemein ein erhöhtes Risiko, von Vorerkrankungen betroffen zu sein, die für den SARS-CoV-2-Virus als besonderes Risiko eingestuft wurden.⁸ Zudem gelten physischer und psychischer Stress (ausgelöst durch ökonomische Situation, Gewalterfahrungen, Abhängigkeit bei verdeckter Wohnungslosigkeit und/oder Lebensbedingungen auf der Straße) als Faktoren, welche die Funktion des körpereigenen Immunsystems schädigen oder herabsetzen können. Unsere Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass wohnungslose, nicht-versicherte und armutsbetroffene Menschen generell massiv in unserem Gesundheitssystem benachteiligt sind.

Obdachlose Menschen hatten während des Lockdowns keine Möglichkeit, sich – wie der Rest der Gesellschaft – in häuslichen Rückzug oder selbstgewählte Quarantäne zu begeben. Darüber hinaus war in einzelnen Wochen auch der Zugang für obdachlose Menschen zu Essen und Wasser problematisch, ganz abgesehen von vielfach fehlenden Möglichkeiten sich regelmäßig die Hände zu waschen bzw zu desinfizieren sowie sich mit Mund-Nasenschutz auszustatten. Menschen, die von der Wiener Wohnungslosenhilfe wohnversorgt werden, haben zwar die Möglichkeit des Rückzugs, jedoch meist nur in kleinen Wohneinheiten, ggf mit eingeschränkter Privatsphäre. Sozialkontakte waren während der Zeit des Lockdowns untersagt und professionelle Unterstützungsangebote zB im Bereich Pflege, Tagesstruktur und psychiatrischer Versorgung, konnten nur reduziert wahrgenommen werden. Die veränderten Betreuungsumstände, welche diese besondere Zeit erforderte, waren insb für Menschen mit psychischen Belastungen herausfordernd.

Jede Einschränkung von Unterstützungsleistungen für schon bislang marginalisierte Personengruppen ist gerade in einer Krisensituation wie jener rund um den Lockdown während der COVID-19-Pandemie besonders problematisch, va mit Blick auf die Sicherung von Grund- und Menschenrechten dieser Gruppe.

4 Glaser/Till, Eingliederungsindikatoren 2018. Kennzahlen für soziale Inklusion in Österreich (2019).

5 FEANTSA, AUSTRIA, FEANTSA Country Fiche – Last Update: December 2019 (2019).

6 Christianell/Gremmel, Professional, interdisciplinary care for people in situations of homelessness and mobile EU citizens without medical insurance: the neunerhaus health centre, Homeless in Europe 2018-2019, 7.

7 Glaser/Till, Eingliederungsindikatoren 2018.

8 Glaser/Till, Eingliederungsindikatoren 2018.

3. Einschränkung von Grund- und Menschenrechten: Eine Orientierung an der Normgesellschaft produziert Ausschlüsse

Die staatliche Reaktion auf die Pandemie, deren oberste Maxime die Eindämmung der Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus und der Schutz vor Ansteckung waren, ging mit der Einschränkung einer Reihe von Grundrechten einher,⁹ die alle Menschen in Österreich in einer nie dagewesenen Weise betroffen haben. In der Folge wird dargelegt, inwieweit obdach- und wohnungslose Menschen von bestimmten Einschränkungen besonders betroffen waren bzw sind und welche menschenrechtlichen Problemstellungen sich allenfalls daraus ergeben.¹⁰

3.1. Erschwerter Zugang zu Information

Ab Mitte März wurden beinahe täglich neue Informationen über das SARS-CoV-2-Virus publik und eine Fülle von Rechtsnormen mit Verhaltensregeln wurde erlassen. Das Gesundheitssystem wurde für die Pandemie umgestellt, um Kapazitäten für die stationäre Unterbringung und Versorgung infizierter PatientInnen zu schaffen. Darüber hinaus wurden zahlreiche Hotlines und Hilfsinitiativen aus dem Boden gestampft, um die Bevölkerung mit Informationen zu versorgen.¹¹ Für marginalisierte Personengruppen, wie obdach- und wohnungslose Menschen, war die Informationspolitik der Bundesregierung dennoch wenig inklusiv. Im Zeitraum 27.2. bis 10.4.2020 wurden 47 Pressekonferenzen unter der Beteiligung mehrerer Regierungsmitglieder abgehalten: Man orientierte sich dabei an den Ressourcen der Normgesellschaft, nicht an denen der Schwächsten in der Gesellschaft. Die Schließung oder die eingeschränkten Öffnungszeiten von Beratungsstellen sowie Tageszentren und anderen Aufenthaltsräumen ggf mit Kommunikationsinfrastruktur, erschwerte es für obdach- und wohnungslose Menschen maßgeblich, sich über die Öffnungszeiten und Angebote von Hilfseinrichtungen zu informieren. Auch der Zugang zu den besonders relevanten Diensten der Gesundheitsversorgung war für diese Zielgruppen zu hochschwierig: So stellte die Sprachbarriere bei der Corona-Hotline 1450 ein großes Problem dar¹² ebenso wie die Umstellung auf ein Terminsystem bei ÄrztInnen und in Krankenhäusern. Auch die tw Aussetzung des Parteienverkehrs, sowie die Umstellung vieler Institutionen auf virtuelle Dienste anstatt persönlicher Vorsprache¹³ be-

9 Vgl dazu die Ausführung von *Merli* im Gespräch mit *Forgó*, Corona als Verfassungskrise [Audio-Podcast], www.youtube.com/watch?v=Ek_WHtFl0Os (1.7.2020). Demnach gibt es kaum ein Grundrecht, das von den Einschränkungen nicht berührt ist. Etwa das Recht der persönlichen Freiheit bei Absonderungsbescheiden in Quarantäne, das Recht auf Privat- und Familienleben durch die Verpflichtung Abstand zu halten und Masken zu tragen, das Recht auf Versammlungsfreiheit entfiel vollkommen, das Recht auf Erwerbsfreiheit war durch die Geschäftsschließungen berührt, sowie Eigentumsrechte durch Stundungen von Krediten oder Mieten, etc.

10 Die Auswahl erfolgt nach einer ersten Reflexion nach dem Lockdown und stellt keinen Anspruch auf eine annähernd vollständige Analyse.

11 Siehe zB Informationen zum Coronavirus der Stadt Wien unter <https://coronavirus.wien.gv.at> (1.7.2020).

12 *Motter*, Ärzt*innen warnen: Niemand darf in der Covid-19-Krise übersehen werden, [fm4.orf.at](https://fm4.orf.at/stories/3001145) 9.4.2020, <https://fm4.orf.at/stories/3001145> (30.6.2020).

13 So gab es etwa einen Aufruf des Arbeitsmarktservices, dass Arbeitslose den Ämtern fernbleiben sollen, NN, Aufruf: Arbeitslose sollen laut AMS Ämtern fernbleiben, [kurier.at](https://kurier.at/wirtschaft/coronavirus-arbeitslose-sollen-aemtern-laut-ams-fern-bleiben/400781774) 15.3.2020, <https://kurier.at/wirtschaft/coronavirus-arbeitslose-sollen-aemtern-laut-ams-fern-bleiben/400781774>, (16.7.2020).

deutete für viele Menschen ein erhebliches Informationsdefizit, das ein Aussetzen von finanziellen Hilfsleistungen nach sich ziehen konnte.¹⁴

Va zu Beginn des Lockdowns zeigte sich bei *neunerhaus* ein intensiver Informationsbedarf in der Betreuung von obdach- und wohnungslosen Menschen. Hier war es von sozialarbeiterischer Seite wichtig, Unsicherheiten und Missverständnisse aufzufangen und erklärend tätig zu sein, um ein Verständnis für Hygiene- und Schutzmaßnahmen herzustellen. Die Ängste unter den KlientInnen waren zahlreiche – von der Angst sich falsch zu verhalten bis hin zu Retraumatisierungen aufgrund von Kriegserfahrungen in ihren Herkunftsländern. SozialarbeiterInnen stellten zum Teil ihre Betreuung auf telefonische Beratung um und konnten dadurch Menschen auch in psychosozialen Belangen durch die Krise begleiten.

Das Recht auf Information ist ein Menschenrecht, das eng mit der Meinungsfreiheit verbunden und den liberalen bzw bürgerlichen Abwehr- und Gestaltungsrechten zuzuordnen ist.¹⁵ Sie sichern die physische und psychische Integrität und schützen körperliche und geistige Aspekte personaler Selbstbestimmung.¹⁶ Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) garantiert das Recht auf freie Meinungsäußerung, das die Freiheit mitumfasst, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art zu empfangen, sich zu beschaffen oder weiterzugeben.¹⁷ Der UN-Menschenrechtsausschuss führt dazu aus, dass Informationen, die von öffentlichem Interesse sind, leicht, schnell, effektiv und auf geeignete Art und Weise übermittelt werden müssen.¹⁸ Darüber hinaus garantieren sowohl die Grundrechtecharta der Europäischen Union¹⁹ und die Europäische Menschenrechtskonvention,²⁰ ein Recht auf Informationszugang. Wie die Erfahrungen von *neunerhaus* zeigen, gab es kein ausreichendes Bemühen auch gesellschaftlich marginalisierte Personen vor den Gefahren des Virus zu warnen und den damit verbundenen Verordnungen in geeigneter Weise zu informieren. Strafen, mangelnde Gesundheitsversorgung sowie unzureichende Möglichkeiten sich Essen zu besorgen, waren die Folge.

3.2. Betretungsverbote im öffentlichen Raum

Am 16.3.2020 wurde eine Verordnung erlassen, die das Betreten öffentlicher Orte verbietet.²¹ In der Folge kam es zu zahlreichen Polizeikontrollen mit Geldstrafen in emp-

14 Sämtliche im Text angeführten Beispiele entstammen den Erfahrungen von NutzerInnen der Angebote von *neunerhaus* und punktuell von anderen Einrichtungen der Wiener Wohnungslosenhilfe.

15 Es gibt unterschiedliche Kategoriensysteme für die Vielzahl von Menschenrechten. Die Vereinten Nationen vertreten die Unterscheidung der Menschenrechte in drei Gruppen: In die liberalen und politische Rechte, in soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) und in Solidarrechte.

16 *Lohmann*, Individuelle Freiheitsrechte, politische Teilhaberechte, soziale Teilhaberechte, in *Pollmann/Lohmann*, Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch (2012) 220.

17 Art 19 IPbPR.

18 CCPR, Allgemeine Bemerkungen Nr 34.

19 Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, Art 11 GRC. Die Charta findet keine Anwendung auf nationale Sachverhalte, weswegen sie in weiterer Folge nicht weiter behandelt wird.

20 Art 10 EMRK, „Meinungsfreiheit“.

21 Die V des BMSGKP gem § 2 Z 1 COVID-19-Maßnahmegesetzes BGBl II 98/2020 sorgte im Anschluss für viel Aufsehen. Einerseits enthielt die V eine Generalklausel, die das Betreten sämtlicher öffentlicher Orte im Bundesgebiet

findlicher Höhe. Fallweise wurden obdachlose Menschen durch die Polizei mit Geldbeträgen von EUR 500,- dafür abgestraft, dass sie sich an öffentlichen Plätzen aufhielten.²² Mittlerweile hat der VfGH entscheidende Bestimmungen der damaligen Rechtslage aufgehoben.²³ Im Gegensatz zur Mehrheitsbevölkerung, konnten obdachlose Menschen den öffentlichen Raum kaum meiden. Aufenthaltsräume, wie Tageszentren der Wiener Wohnungslosenhilfe waren während des Lockdowns nur beschränkt zugänglich und konnten zeitweise den Bedarfen nicht gerecht werden.²⁴ Für Menschen, die zur Zeit des Lockdowns in Wohnhäusern der Wiener Wohnungslosenhilfe untergebracht waren, kam es auch zu Einschränkungen, die weit in die private Sphäre wirkten. Angelehnt an eine Verordnung des Wiener Landeshauptmanns ua für Pflegewohnhäuser²⁵ gab es entsprechende Empfehlungen des Fonds Soziales Wien, in Betreuungseinrichtungen der Wohnungslosenhilfe das Besuchsrecht einzuschränken. Zusätzlich waren alle tagesstrukturierenden Angebote ausgesetzt. Es gab keinerlei Gruppenaktivitäten, kein abendliches Zusammensein sowie keine Möglichkeit, Gemeinschaftsflächen zu nutzen. Das soziale Miteinander fiel weg, psychische Belastungen durch derartige Eingriffe waren die Folge. Prinzipiell stellten die Ausgangsbeschränkungen und Betretungsverbote in Geschäften und Gastronomiebetrieben Eingriffe in die Bewegungsfreiheit dar.²⁶ Demnach hat jede Person das Recht, sich innerhalb des eigenen Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen. Darüber hinaus hat jede Person das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen zu verlassen und zurückzukehren. Dieses Recht wurde durch die Schließung der Grenzen vorübergehend ausgesetzt.²⁷ Die Einschränkung der Sozialkon-

verbietet, was durch die Verordnungsermächtigung jedoch nicht gedeckt ist. Außerdem erlaubt die V gem § 1 Z 5 das Betreten von öffentlichen Orten im Freien ohne Vorliegen von bestimmten Zwecken, sofern man zu Personen, die nicht im gemeinsamen Haushalt leben, 1 m Abstand hält. Öffentlich wurde die V als „Spaziergangerausweis“ interpretiert. Vgl *Amnesty International*, Zwischenbericht (2020) 7.

- 22 Vor dem 11.4.2020 erhielten Betroffene eine Strafverfügung iHv EUR 500,- wegen Verstoßes gegen das COVID-19-MaßnahmenG iVm V BGBl II 98/2020. Gemäß § 3 Abs 3 COVID-MaßnahmenG konnte bis zu diesem Zeitpunkt das Betreten eines Ortes, dessen Betretung durch V (§ 2) untersagt ist, mit einer Geldstrafe von bis zu EUR 3.600 bestraft werden. Die Polizei hatte demnach einen großen Ermessensspielraum bei der Festsetzung der Strafbeträge. Die ab 11.4.2020 geltende V des BMSGKP über die Einhebung von Geldstrafen mit Organstrafverfügung nach dem Epidemiegesetz 1950 und dem COVID-19-Maßnahmengesetz, BGBl II 152/2020 begrenzte schlussendlich die Beträge, je nach Art der Übertretung, mit EUR 25 bzw 50.
- 23 Vgl insb VfGH 14.7.2020, V 363/2020.
- 24 Die Stadt Wien hat Notschlafstellen auch tagsüber geöffnet, was zu einer teilweisen Entspannung der Situation beigetragen hat. Die Plätze waren auf Grund von Abstandsgeboten dennoch begrenzt, weshalb Menschen zB auch das niederschwellige *neumerhaus* Gesundheitszentrum aufsuchten, um sich tagsüber aufzuhalten und die Toiletten zu benutzen.
- 25 V des Landeshauptmannes von Wien über ein Betretungsverbot für Besucherinnen und Besucher von Krankenanstalten, Wohn- und Pflegeheimen sowie Pflegestationen, LGBl 18/2020. Da die Wohnhäuser der Wiener Wohnungslosenhilfe nicht der Hoheitsverwaltung der Gemeinde Wien unterliegen, gab es entsprechende Empfehlungen des Fonds Soziales Wien für betreute Wohnhäuser. Zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sollten Betreuungseinrichtungen, insb dort wo Risikogruppen aufhältig sind, wie etwa den Bereichen der Wohnungslosenhilfe – in Anlehnung an die generellen Ausgangsbeschränkungen und insb an die V des Landeshauptmannes von Wien – das Besuchsrecht einschränken.
- 26 Art 13 AEMR; Art 12 ICCPR; Art 2 4. ZPEMRK; Art 4 StGG.
- 27 S etwa: V d BMI BGBl II 84/2020; V d BMSGKP mit der die Verordnung über das Landeverbot für Luftfahrzeuge aus SARS-CoV-2 Risikogebieten geändert wird BGBl II 85/2020; V d BMSGKP über die Einstellung des Schienenverkehrs zu Italien, der Schweiz und Liechtenstein aufgrund des Ausbruchs von SARS-CoV-2 BGBl II 86/2020; V d BMSGKP über Maßnahmen bei der Einreise aus Italien BGBl II 87/2020.

takte, Abstandsregeln sowie Besuchsverbote in den Wohnhäusern beschränken das Recht auf Schutz des *Privatlebens und der Familie*.²⁸ Unter den liberalen Freiheitsrechten genießt der Schutz des Privat- und Familienlebens als Ausdruck individueller Selbstentfaltung einen hohen Stellenwert. Demnach bedarf das Individuum besonderer Schutzsphären, in denen es sich frei von hoheitlicher Einflussnahme und Überwachung entfalten kann.²⁹

Angesichts der Gefahr für Gesundheit und Leben und vor allem auf Grund der zeitlichen Schranken der Maßnahmen mögen die Eingriffe insgesamt wohl als verhältnismäßig und erforderlich beurteilt werden.³⁰ Personen ohne Wohnmöglichkeit jedoch dafür abzustrafen, weil sie sich im öffentlichen Raum aufhalten, ist nicht nur stigmatisierend, sondern im Einzelfall auch als diskriminierend zu bewerten. Auch bei der Einschränkung der sozialen Kontakte wäre eine sensiblere Abwägung hinsichtlich potenzieller Folgeschäden angemessen gewesen. In einer Phase von Obdachlosigkeit steht häufig kein soziales oder familiäres Netz, das unterstützen kann, zur Verfügung. Folglich waren die gesundheitlichen und sozialen Belastungen für diese Personengruppen in vielen Fällen unverhältnismäßig und hätten durch Ausnahmeregelungen bzw weitere Hilfsmaßnahmen verhindert werden müssen.

3.3. Einschränkungen in der Gesundheitsversorgung

Der Wiener Krankenanstaltenverbund setzte in seinen Spitälern und Pflegewohnhäusern rigide Sicherheitsmaßnahmen um. Zielrichtung war ein restriktives Zutrittssystem durch Ausweiskontrollen und Fiebermessen.³¹ Die Ambulanzen der Wiener Spitäler wurden geschlossen und ein generelles Besuchsverbot von volljährigen PatientInnen und BewohnerInnen trat in Kraft.³² Andere Spitalsträger trafen ähnliche Maßnahmen.

Mit Barrieren beim Zugang zum Gesundheitssystem sind obdach- und wohnungslose Menschen, auf Grund von Stigmatisierungen oder fehlender aufrechter Versicherung auch in „normalen“ Zeiten belastet. Aktuell sind sie zusätzlich einem besonders hohen Risiko ausgesetzt, sich mit dem SARS-CoV-2-Virus anzustecken.³³ Ab Mitte März wurden einzelne niederschwellige Gesundheitsangebote für nicht-versicherte und obdachlose Menschen allerdings reduziert bzw eingestellt.³⁴ Im *neunerhaus* Gesundheitszentrum,

28 Art 12 AEMR; Art 17 ICCPR; Art 8 EMRK; Art 9 StGG.

29 *Kotzur*, Freiheitsrechte, in *Pollmann/Lobmann* 249 f.

30 § 5 der VO d BMSGKP gem § 2 Z 1 COVID-19-Maßnahmengesetzes, StF BGBl II 2020/98, regelt eine zeitliche Beschränkung der Anwendungsgültigkeit bis zum 22.3.2020. Auch die darauffolgende Änderung der VO, BGBl II 2020/108, war gem § 7 leg cit nur bis zum 13.4.2020 in Kraft.

31 *Presse-Service Rathauskorrespondenz* v 15.3.2020, www.wien.gv.at/presse/2020/03/15/corona-virus-wiener-krankenanstaltenverbund-setzt-zutrittskontrollen-schrittweise-um (18.6.2020).

32 NN, Ambulanzen bleiben weiter zu – Wiener Spitäler fahren OP-Betrieb wieder hoch, *kleinezeitung.at* 18.4.2020, www.kleinezeitung.at/international/corona/5801994/ (1.7.2020),

33 Vgl dazu die Stellungnahme der BAWO *Bundesarbeitsgesellschaft Wohnungslosenhilfe* über dringend umzusetzende Maßnahmen für obdachlose Menschen auf Grund des Corona-Virus; <https://bawo.at/101/wp-Generellcontent/uploads/2020/05/BAWO-Stellungnahme-zu-Corona.pdf> (1.7.2020).

34 Vgl *Motter*, Ärzt*innen warnen, fm4.at.

das weiterhin geöffnet blieb, gab es einen deutlich spürbaren Anstieg an PatientInnen, die neben körperlichen Beschwerden auch psychisch sehr belastet waren und erhöhten Zuwendungs- und Gesprächsbedarf hatten. Allgemein wurde eine große spürbare Unsicherheit bezüglich des Gesundheitssystems wahrgenommen. Menschen wurden laufend von Ambulanzen und ÄrztInnen abgewiesen. Die an vielen Stellen etablierte telefonische zB psychosoziale Beratung erwies sich oftmals als zu hochschwierig; die Verabreichung von Medikamenten, wie etwa Depotspritzen gegen psychiatrische Symptome, war im Bereich der Wohnungslosenhilfe schwierig zu organisieren, ebenso zB die Versorgung von Substitutionsmedikamenten im Falle einer Quarantäne. Dies sind nur einige Beispiele, um zu veranschaulichen, dass spezifische gesundheitliche Bedarfe von obdach- und wohnungslosen Menschen während des Lockdowns nur unzureichend berücksichtigt wurden. Das Recht auf Gesundheit, wird bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) festgeschrieben³⁵ und in zahlreichen internationalen Instrumenten weiter ausgeführt.³⁶ In der AEMR wird das *Recht auf Gesundheit* als Bestandteil des Menschenrechts auf einen angemessenen Lebensstandard genannt. Der Einfluss der Gesundheit auf das Überleben verleiht dem Recht eine besonders große moralische Bedeutung.³⁷ Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte³⁸ billigt jedem Menschen das Recht auf „das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“ zu.³⁹ Das Recht bezieht sich auf einen gleichberechtigten Zugang zu einem vorhandenen Gesundheitssystem.⁴⁰ Das bloße Vorhandensein eines Versorgungssystems reicht jedoch nicht aus.⁴¹ Ein breites Spektrum an sozioökonomischen Faktoren ist einzubeziehen, um Menschen ein gesundes Leben zu ermöglichen. Dazu gehören ua Essen und Nahrung, Wohnen und eine angemessene sanitäre Versorgung.⁴² Kriterien zur Erreichung des Rechts auf Gesundheit werden vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte definiert. Das staatliche Gesundheitswesen und Gesundheitsversorgungseinrichtungen müssen im ausreichenden Maße vorhanden sein. Sie müssen außerdem diskriminierungsfrei für alle Teile der Bevölkerung zugänglich und leistbar sein.⁴³ Hierbei werden va vulnerable und marginalisierte Gruppen explizit hervorgehoben. Auch der freie Zugang zu Informationen über jegliche Gesundheitsrisiken ist ein wesentliches Kriterium des Rechts auf Gesundheit.⁴⁴ Sehr umfassend sind die staat-

35 Art 25 Abs 1 AEMR.

36 Art 25 Abs 1 AEMR, Art 11 ESC, Art 5 (e) (iv) CERD, Art 11 Abs 1 (f) und 12 CEDAW, Art 24 CRC.

37 Schmitz, Subsistenzrechte, in Pollmann/Lohmann 237.

38 In der Folge „Sozialpakt“.

39 BGBl 1978/590.

40 Vgl CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr 14 (Freie Übersetzung der Autorinnen).

41 Kremerich/Staminger, Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte: Die Interpretation ist nicht beliebig! NMRZ 2004, 22 f.

42 CESCR 14.

43 Art 2 IPwskR enthält ein für alle im Pakt angeführten Rechte geltendes und umfassendes Diskriminierungsverbot, das ua die soziale Herkunft und den sozialen Status mitumfasst.

44 CESCR 14.

lichen Gewährleistungspflichten. Dazu gehören die Bereitstellung medizinischer Einrichtungen, sowie Leistungen und Programme für benachteiligte und marginalisierte Bevölkerungsgruppen. Die Überwachung ansteckender Krankheiten gehört ebenso dazu wie die Bereitstellung von notwendiger Schutzkleidung.

Wenn auch das Recht auf Gesundheit keine individuellen Leistungsansprüche nach sich zieht, sollten benachteiligte Gruppen in einem Sozialstaat wie Österreich nicht aus Barmherzigkeit, sondern auf Grund vertraglicher Pflichten gegenüber den Menschen unterstützt werden.⁴⁵ Auch iSd gesamtgesellschaftlichen Schutzes vor einer Ausbreitung der Pandemie, hätte Österreich dafür sorgen müssen, dass benachteiligten Personengruppen gerade in Krisenzeiten der barrierefreie Zugang zu medizinischer Versorgung strukturell erleichtert wird und ihre speziellen Bedarfe besonders berücksichtigt werden.

3.4. Eingeschränkter Zugang zu Essen und sonstigen Gütern

Niederschwellige Versorgungsangebote, wie Kleider- und Essensausgaben waren während des Lockdowns stark eingeschränkt. Da durch die Ausgangsbeschränkungen kaum Menschen auf der Straße unterwegs waren, fehlte es auch an Erwerbsmöglichkeiten zB durch den Verkauf von Straßenzeitungen. Das wiederum führte zu Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Essen und Übernachtungsmöglichkeiten. Obdach- und wohnungslose Menschen verfügen in der Regel nicht über Ersparnis, auf das sie zurückgreifen können und die Erfüllung von physischen Grundbedürfnissen muss somit von Tag zu Tag bewältigt werden. MitarbeiterInnen des *neunerhaus* Gesundheitszentrums berichteten von Menschen, die insb zu Beginn des Lockdowns wegen Hungers sehr geschwächt waren.

Das Recht auf Ernährung gehört zu den Subsistenzrechten und wird in der AEMR⁴⁶ und im Sozialpakt⁴⁷ als Bestandteil des Menschenrechts auf einen angemessenen Lebensstandard verstanden.⁴⁸ Der UN-Sozialausschuss umschreibt das Recht auf Nahrung dann als erfüllt, wenn jeder Mensch jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu angemessener Nahrung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung hat.⁴⁹ Die zentrale Forderung besteht darin, allen Menschen die Möglichkeit zu geben, sich selbst zu ernähren. Erst wenn dies nicht mehr möglich ist, muss der Staat direkte Hilfe gewährleisten, damit diese nicht hungern. Ungeachtet der physischen oder ökonomischen Lage müssen Nahrungsmittel diskriminierungsfrei für die Bevölkerung zugänglich sein. Das gilt besonders für benachteiligte und verwundbare Bevölkerungsgruppen.⁵⁰ Das Recht auf Ernährung beinhaltet staatliche Gewährleistungspflichten. Dies bedeutet, dass der Staat aktiv darauf hinwir-

45 Reif, Ein Recht ohne Anspruch ist kein Recht, Soziale Grundrechte in Österreich, in *Aulenbacher/et al*, Achtung – Abwertung hat System. Vom Ringen um Anerkennung, Wertschätzung und Würde (2018) 171.

46 Art 25 AEMR.

47 Art 11 IPwskR.

48 Schmitz, Subsistenzrechte, in *Pollmann/Lobmann* 235.

49 CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr 12.

50 *Krennerich/Stamminger*, NMRZ 2004, 20 f.

ken muss, den Menschen den Zugang zu und die Nutzung von Ressourcen und Mitteln zur Sicherung ihres Lebensunterhalts und damit die Ernährungssicherheit zu erleichtern. Außerdem haben die Staaten immer dann, wenn Einzelpersonen oder eine Gruppe – aus Gründen, die sie nicht beeinflussen können – nicht in der Lage sind, das Recht auf angemessene Nahrung mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln wahrzunehmen, die Pflicht diese bereitzustellen. Diese Verpflichtung erstreckt sich auch auf Opfer von Katastrophen aller Art.⁵¹ Österreich hat durch den Umstand, dass während des Lockdowns phasenweise kein ausreichender Zugang zu Nahrung für benachteiligte Personengruppen sichergestellt war, völkerrechtliche Verpflichtungen missachtet und verletzt.

3.5. Einschränkungen beim Zugang zu Wohnen

In den Anfangszeiten des Lockdowns waren Nacht- und Notquartiere in Wien schnell ausgelastet. Aufgrund der Einführung von notwendigen Sicherheitsstandards, wie die Einhaltung von Mindestabständen zwischen den beherbergten Personen, waren die Kapazitäten begrenzt. Viele Menschen fanden keinen Schlafplatz und keinen Aufenthaltsort. Die Stadt Wien reagierte, indem die Winterquartiere bis August auch tagsüber geöffnet blieben. Auch die Öffnungszeiten der Notschlafstellen wurden erweitert.⁵² Die Lage blieb für obdachlose Menschen dennoch kritisch. Die Angebote für Tages- und Nachtaufenthalte sowie Beratungsstellen mussten weiterhin die Anzahl der Menschen drosseln, die sich in einem Raum aufhalten, um ein Mindestmaß an Hygienestandards einhalten zu können.⁵³

Ebenso wie das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Nahrung, wird das *Recht auf Wohnen* in der AEMR vom Recht auf einen angemessenen Lebensstandard mit umfasst. In seiner Bedeutung für das Überleben ist das Recht auf Wohnen als ein Subsistenzrecht zu rechtfertigen.⁵⁴ Der UN-Ausschuss betont, dass das Recht auf Wohnen (*housing*) nicht eng ausgelegt werden darf und mehr als ein bloßes „Dach über den Kopf“ bedeute. Vielmehr soll es als Recht eines jeden Menschen interpretiert werden, in Sicherheit, Frieden und Würde zu leben. Jedem Menschen muss unabhängig von Einkommens- und wirtschaftlichen Verhältnissen diskriminierungsfreier Zugang zu angemessener Unterbringung gewährt werden.⁵⁵ Unterbringung muss zugänglich und damit grundsätzlich leistbar sein. Staaten müssen ein Zugangsrecht zu menschenwürdiger Unterkunft anerkennen, sowie zumindest nationale „Housing“-Strategien entwickeln, um die Wohnungsla-

51 CESCR 12.

52 Vgl BAWO *Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe*, Aktuelles, <https://bawo.at/aktuelles> (30.6.2020); *Kroisleitner/Gaigg*, Winterquartiere für Obdachlose während Corona-Krise teils auch tagsüber offen, derstandard.at/19.3.2020, www.derstandard.at/2000115944433 (30.6.2020).

53 *Gaigg*, Sozialarbeiter warnen vor Todesfällen unter Obdachlosen während Corona-Krise, derstandard.at/26.3.2020, www.derstandard.at/2000116106436 (30.6.2020).

54 *Schmitz*, Subsistenzrechte, in *Pollmann/Lohmann* 236.

55 CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr 4 (Freie Übersetzung der Autorinnen).

ge nachhaltig zu verbessern. Im Zentrum eines solchen Plans wäre die gezielte Förderung des Zugangs zu Unterkünften für benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Denn auch wenn die Vertragsstaaten nicht vorrangig zur Bereitstellung des notwendigen Wohnraums verpflichtet sind, müssen sie im Ernstfall mit vorhandenen finanziellen Mitteln für die Unterbringung armutsbetroffener oder in Not geratener Menschen sorgen.⁵⁶

Naturngemäß ist es zentrales Grundbedürfnis eines jeden Menschen ein Dach über dem Kopf zu haben. Demnach ist das Recht auf Wohnen zu jedem Zeitpunkt das zentrale Menschenrecht im Zusammenhang mit Obdach- und Wohnungslosigkeit. Die COVID-19-Pandemie hat die Situation für die Betroffenen in vieler Hinsicht verschärft und gleichzeitig aufgezeigt, dass Nacht- und Notquartiere nicht geeignet sind, ein Recht auf Wohnen im Sinne menschenrechtlicher Maßstäbe zu verwirklichen. Der Appell der Politik „Bleiben Sie zu Hause!“ verdeutlicht einmal mehr, dass Menschen, die auf der Straße leben, grundlegend in ihrer Menschenwürde verletzt werden.

4. Ausblick

Mit der Deklaration „Wien – Stadt der Menschenrechte“⁵⁷ bekennt sich die Wiener Stadtregierung zu ihrer besonderen Verantwortung hinsichtlich der Gestaltung eines sozial inklusiven Lebensraumes für nahezu zwei Millionen EinwohnerInnen. Um die deklarierten Ziele zur Wahrung der Grundrechte erreichen zu können, ist es sinnvoll, von jenen Gesellschaftsmitgliedern auszugehen, die bislang besonders unterrepräsentiert sind. Dies kann den Blick auf Einschränkungen und Risiken, auch für weniger marginalisierte bzw gefährdete Personen, schärfen helfen und dient einem achtsamen Umgang mit freiheitseinschränkenden Maßnahmen, ebenso wie dem Verständnis für die Bedeutsamkeit von Unterstützungsleistungen für ähnliche Situationen in der Zukunft. Die Wirkungen spezifischer Maßnahmen im Zuge der Bekämpfung der Pandemie mit besonderer Bezugnahme auf obdach- und wohnungslose Menschen zu analysieren, trägt somit dazu bei, den Diskurs über eine gerechte Stadt um einen entscheidenden Blickwinkel zu erweitern.

Der vorliegende Beitrag hat die spezifische Vulnerabilität von obdach- und wohnungslosen Menschen vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie aus dem Blickwinkel von Grund- und Menschenrechten veranschaulicht und gezeigt, dass Grundrechtseinschränkungen für derartige Zielgruppen unmittelbar auch existenziell bedrohliche Folgen nach sich ziehen können. Vor diesem Hintergrund ist die Rolle von sozialen Organisationen mit besonderer Sorgfalt im Hinblick auch auf die Sicherung von Grund- und Menschenrechten zu analysieren. Derartige Unterstützungsstrukturen sind als soziale Infrastruktur zu verstehen und in diesem Sinne „systemrelevant“. Die prekäre

⁵⁶ Krennerich/Stamminger, NMRZ 2004, 18 f.

⁵⁷ Wiener Gemeinderat, Deklaration „Wien – Stadt der Menschenrechte“ (2014).

Situation in der Umsetzung von Grund- und Menschenrechten für obdach- und wohnungslose Menschen soll sich gerade in der Phase einer Pandemie nicht noch zusätzlich verschlechtern.

Im Hinblick auf die zu erwartende Verschärfung von Armutslagen im Zuge der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie ist es gerade jetzt geboten, die vollumfängliche Verwirklichung von Grund- und Menschenrechten für obdach- und wohnungslose Menschen voranzutreiben. Österreich hat sich völkerrechtlich dazu verpflichtet, Menschenrechte jedem in gleicher Weise und diskriminierungsfrei zu gewähren.⁵⁸ Die österreichische Rechtslage bietet jedoch keinen Schutz vor Benachteiligung auf Grund des sozialen Status.⁵⁹ Die mangelnde Anerkennung der wirtschaftlichen und sozialen Situation als eigenständiges Diskriminierungsmerkmal verwehrt obdach- und wohnungslosen Menschen etwa den Zugang zu einer Gesundheitsversorgung gleicher Qualität.⁶⁰ Die Beobachtungen während der COVID-19-Pandemie zeigen deutlich nicht nur die Lücken auf, sondern verweisen gleichermaßen auf die strukturellen Hebel, um für obdach- und wohnungslose Menschen gleichermaßen gesellschaftliche und soziale Teilhabe zu sichern. Im Rahmen der Möglichkeiten einer Sozialorganisation werden wir uns bei *neunerhaus* weiterhin mit unseren Angeboten, aber auch mit einer kritischen Stimme in der öffentlichen Debatte dafür einsetzen, dass der Zugang zu fundamentalen Grundrechten für obdach- und wohnungslose Menschen auch in Krisenzeiten gesichert ist. Ein selbstbestimmtes und menschenwürdiges Leben trotz Pandemie-bedingten eingriffsintensiven Regulierungen zu fördern, bleibt dabei der zentrale Ansatzpunkt.

Dr.ⁱⁿ Anja Christanell ist Sozial- und Kulturanthropologin und arbeitet als Leiterin Grundlagen & Innovation bei *neunerhaus*; anja.christanell@neunerhaus.at

Mag.^a Elisabeth Hammer, DSAin, ist Sozialwissenschaftlerin und Sozialarbeiterin und arbeitet als Geschäftsführerin bei *neunerhaus* und ist Obfrau der BAWO – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe; elisabeth.hammer@neunerhaus.at

Sina Moussa-Lipp, BA MA, ist Soziologin und Sozialarbeiterin und arbeitet als Grundlagenreferentin bei *neunerhaus*; sina.lipp@neunerhaus.at

Mag.^a Barbara Unterlerchner, MA, ist Juristin und Kriminologin und arbeitet als Grundlagenreferentin bei der Wiener Sozialorganisation *neunerhaus*; barbara.unterlerchner@neunerhaus.at

58 Die Anerkennung der Gleichbehandlung von Menschen findet sich heute in allen Menschenrechtskatalogen (insb Art 2 AEMR, Art 2 IPbpR und Art 2 Abs 2 IPwskR).

59 In Österreich normieren eine Reihe von Bundes- und Landesgesetzen die Gleichbehandlung in bestimmten Bereichen. Die geschützten Merkmale (Ethnische Zugehörigkeit, Geschlecht, Alter, Religion, Weltanschauung, Behinderung) stammen aus mehreren Richtlinien der EU und wurden – tw in nicht harmonisierter Form – für den Bereich Arbeit, Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, Bildung und dem Zugang zu den Systemen der Wohlfahrt und der sozialen Sicherheit umgesetzt.

60 Art 2 Abs 2 IPwskR, CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr 20.