

**Armut und Behinderung:  
Konventionskonforme Mindestsicherung und andere Maßnahmen zum  
Schutz vor Armut von Menschen mit Behinderungen**

Neben dem europäischen Jahr zur Bekämpfung der Armut und der bevorstehenden Evaluierung der Millenniumentwicklungsziele – Ziel 1: Halbierung von Armut weltweit bis 2015 – ist es die laufende Diskussion über die Einführung der **bedarfsorientierten Mindestsicherung**, die den Monitoringausschuss veranlasst, das Thema Armut zum Gegenstand einer Stellungnahme zu machen:

Armut wird vielfach als Mangel an Ressourcen, v.a. Nahrung, adäquater Wohnmöglichkeit und Geldmitteln verstanden. Gemäß der in der EU-SILC verwendeten Definition werden Menschen dann als arm eingestuft, wenn sie „über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“. Dieses finanzielle Minimum wird bei 60% des Medianeinkommens festgelegt.<sup>1</sup> Aus menschenrechtlicher Sicht ist Armut ein Zustand von chronischem und strukturell bedingtem Mangel an Ressourcen, Handlungsmöglichkeiten, Chancen, Sicherheit und Einfluss, um einen adäquaten Lebensstandard zu sichern.<sup>2</sup> **Mangelnde oder stark eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten** haben verschiedenste Ursachen und weitreichende Auswirkungen: vor allem wird die Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben stark eingeschränkt.<sup>3</sup>

**Armutsgefährdung von Menschen mit Behinderungen**

Menschen mit Behinderungen ist die Möglichkeit, sich selbstbestimmt einen adäquaten Lebensstandard zu sichern, vielfach genommen, und sie sind daher stärker als andere Menschen gefährdet, zu verarmen beziehungsweise am Rand zur Armut zu leben.

Die Handlungsmöglichkeiten sind für Menschen mit Behinderungen im Verhältnis zu Menschen ohne Behinderungen mehrfach geschmälert, da in Kombination mit Barrieren in den gesellschaftlichen Strukturen die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in sämtlichen gesellschaftspolitischen Bereichen unmöglich oder zumindest eklatant erschwert ist.

---

<sup>1</sup> EU-SILC 2008,  
[http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/5/8/4/CH0104/CMS1218527491861/studienreihe\\_-\\_armutsgefahrdung\\_in\\_oesterreich.pdf](http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/5/8/4/CH0104/CMS1218527491861/studienreihe_-_armutsgefahrdung_in_oesterreich.pdf).

<sup>2</sup> Siehe die „Definition“ von Armut durch das Komitee zum Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 2001, Absatz 8.

<sup>3</sup> Vergleiche die Diskussion des BVfGH, Hartz IV Entscheidung, 1BvL 01/09, 1 BvL 03/09, 1 BvL 04/09 9. Februar 2010 Para 134 ff.

Die gesellschaftspolitische Marginalisierung ist ursächlich mit struktureller Gewalt verbunden. „*Strukturelle Gewalt ist die vermeidbare Beeinträchtigung grundlegender menschlicher Bedürfnisse oder, allgemeiner ausgedrückt, des Lebens, die den realen Grad der Bedürfnisbefriedigung unter das herabsetzt, was potentiell möglich ist*“.<sup>4</sup>

Diesem erweiterten Gewaltbegriff zufolge ist alles, was Individuen daran hindert, ihre Anlagen und Möglichkeiten voll zu entfalten, eine Form von Gewalt. Hierunter fallen nicht nur alle Formen der Diskriminierung, sondern auch die ungleiche Verteilung von Einkommen, Bildungschancen und Lebenserwartungen z.B. aus Gründen einer Behinderung.

In dieser umfassenden Definition kann Gewalt nicht mehr konkreten, personalen AkteurInnen zugerechnet werden, sondern sie basiert auf Strukturen einer bestehenden Gesellschaftsformation, insbesondere auf gesellschaftliche Strukturen wie etwa Werten, Normen, Ritualen, Handlungsweisen oder Institutionen. Zwei zentrale Faktoren in diesem Zusammenhang sind separate Bildungseinrichtungen, v.a. Schulen, und segregierte Arbeit.

Mangelnde, schlechte oder segregierte Bildung im Bereich Frühförderung, Schul-, Aus- und Weiterbildung sowie die daraus folgenden schlechten, unzureichend entlohnten oder völlig mangelnden Erwerbsmöglichkeiten sind auch zwei der Hauptursachen für die erhöhte Armutsgefährdung von Menschen mit Behinderungen.

Fehlende oder geringere Erwerbseinbindung bzw. niedriges Erwerbseinkommen haben auch dramatische Auswirkungen auf den Zugang zu und die Berechnung von Pensions- und Sozialleistungen.

Abgesehen von der prekären Einkommenssituation sind Menschen mit Behinderungen in noch viel stärkerem Ausmaß von zusätzlichen Problemlagen als nicht behinderte Personen betroffen.<sup>5</sup>

Die Armutsgefährdungsquote von behinderten Personen ist mit 20% fast **doppelt** so hoch wie die von nicht behinderten Personen (11%). **Behinderte Frauen** haben eine um die Hälfte höhere Armutsgefährdungsquote als Männer (23% zu 16%). 11% der Menschen mit Behinderungen sind manifest arm, bei den nicht behinderten Menschen sind es 4%.

Am stärksten von manifester Armut betroffen sind die 16 bis 64-jährigen Frauen mit Behinderungen mit 16%.<sup>6</sup>

Manifeste Armut liegt vor, wenn zur Armutsgefährdung weitere Benachteiligungen wie z.B. das Unvermögen, sich grundlegende Dinge leisten zu können, oder mangelnde Teilhabe im Bereich Gesundheit und Wohnungsprobleme hinzukommen<sup>7</sup>.

Haushalte mit pflegebedürftigen Personen oder Menschen mit Behinderungen haben ein erhöhtes Armutsrisiko, selbst wenn Leistungsbezüge in Form von Pflegegeld oder einer erhöhten Familienbeihilfe zur Verfügung stehen und in Anspruch

---

<sup>4</sup> Johan Galtung, Reinbek bei Hamburg 1975, Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung; siehe weiters Kathleen Ho, Structural Violence as a Human Rights Violation, Essex Human Rights Review Vol. 4 No. 2, September 2007, 1.

<sup>5</sup> BMASK Bericht der Bundesregierung über die Lage der Menschen mit Behinderungen in Österreich, 9.

<sup>6</sup> BMASK Bericht der Bundesregierung über die Lage der Menschen mit Behinderungen in Österreich 2008, 34.

<sup>7</sup> STATISTIK AUSTRIA, EU SILC 2007.

genommen werden. Die Armutsgefährdungsquote von Personen im Erwerbsalter mit Behinderung liegt bei 17%, d.h. 124 000 Menschen sind davon betroffen.

Die Armutsgefährdungsquote alleine sagt jedoch noch nichts darüber aus, um wie viel das Einkommen der betroffenen Personen tatsächlich unter der Armutsgefährdungsschwelle (951 Euro für einen Einpersonenhaushalt pro Monat<sup>8</sup>) liegt. Auskunft darüber gibt die Armutsgefährdungslücke, die als Differenz zwischen dem Medianeinkommen der Armutsgefährdeten und der Armutsgefährdungsschwelle interpretiert werden kann. Demnach liegt das Einkommen armutsgefährdeter Haushalte durchschnittlich um 15% unter der Einkommensschwelle von 60% des äquivalenten Medianeinkommens. Das entspricht bei einem Einpersonenhaushalt einem Einkommen von 808 Euro monatlich: jeden Monat liegt das Einkommen damit um 142,65 Euro unter der Armutsgefährdungsschwelle.<sup>9</sup>

### **Exkurs: Posttraumatische Verbitterungsstörung**

Das System des so genannten Sozialstaates wie es in der Nachkriegszeit entstanden ist, hat sich deutlich gewandelt, sodass sich auch die Rollendefinitionen und Arbeitsverhältnisse der Menschen zunehmend mehr verändern. In diesem Zusammenhang wird auch die Entstehung eines neuen Krankheitsbildes – die Posttraumatische Verbitterungsstörung (PTED) – zunehmend häufiger beobachtet. Die am 1. September 2010 in Kraft tretende Einschätzungsverordnung geht zum Teil auf die wachsende Zahl der psychisch bedingten Beeinträchtigungen ein.

Traumatische Ereignisse und schwere Erkrankungen und daraus resultierende Behinderungen bzw. Einschränkungen führen zu Einschnitten in der Erwerbsbiografie und somit in der Regel auch zu finanziellen Verlusten und dem Zuschnappen der Schuldenfalle.

Psychische Erkrankungen führen ebenso zu Veränderungen im Berufsleben bis hin zu Arbeitslosigkeit und Leben am Existenzminimum.

Auch viele MigrantInnen sind von einer PTED betroffen und leben infolgedessen an der Armutsgrenze. Probleme mit Sprache und andersartigen sozio-kulturellen Strukturen führen zu Problemen bei der Arbeitssuche und der Integration in den Berufsprozess, was die Beeinträchtigung verstärkt.

### **Soziale Barrieren und Handlungsmöglichkeiten**

Indem die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Auswirkungen und den notwendigen Abbau von sozialen Barrieren thematisiert, ist es auch bedeutsam, die Verbindung zwischen Mechanismen sozialer Ausgrenzung und Ursachen von Armut – als Einschränkung von sozialer Teilhabe – zu problematisieren.

Ein zentrales Moment ist hier das vorherrschende gesellschaftliche Bild von Menschen mit Behinderungen im Allgemeinen. Nicht die Möglichkeiten und Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen stehen im Vordergrund, sondern deren Defizite. Diese Einstellung gegenüber Menschen mit Behinderungen ist eine

---

<sup>8</sup> Statistik Austria zu EU-SILC 2008: Eingliederungsindikatoren

[http://www.statistik.at/web\\_de/presse/pressemitteilungen\\_vorjahr/3/009805?year=2006&month=3](http://www.statistik.at/web_de/presse/pressemitteilungen_vorjahr/3/009805?year=2006&month=3).

<sup>9</sup> ÖGPP 2008, Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht, 48f. Anmerkung: die Armutsgefährdung von Familien, die ein pflegebedürftiges Mitglied haben bzw. die Absicherung vor allem von Frauen, die traditionell den Großteil der Pflege übernehmen, ist aus menschenrechtlicher Sicht hochproblematisch.

[http://www.politikberatung.or.at/typo3/fileadmin/02\\_Studien/5\\_armut/armutundreichtum2008.pdf](http://www.politikberatung.or.at/typo3/fileadmin/02_Studien/5_armut/armutundreichtum2008.pdf).

der Hauptursachen für Segregation und soziale Exklusion sowie die stark erhöhte Armutsgeneigntheit von Menschen mit Behinderungen.

Gleichzeitig sind die Auswirkungen des gesellschaftlichen Bildes von Menschen mit Behinderungen als almosenbedürftige Personen, denen „geholfen“ werden muss, noch sehr präsent. Armut und ihre Ursachen zu thematisieren ist prinzipiell schwierig; im Kontext von Menschen mit Behinderungen wird die Diskussion um ein Stück weit diffiziler, da die Historie des Behindertendiskurses – Schlagwort: „Menschen mit Behinderungen sind *arm*“ – ein ökonomisch marginalisiertes Bild zeichnet. Eine Tabuisierung der Frage von Armut im Zusammenhang mit Menschen mit Behinderungen und ein Ausblenden ihrer Lebenssituation, würde jedoch diese Menschen, die ökonomisch und sozial am Rand der Gesellschaft stehen, noch einmal exkludieren.

Das zu überwinden und Menschen mit Behinderungen als gleichberechtigte TeilnehmerInnen der gesellschaftspolitischen Mitte zu positionieren, ist ein zentrales Anliegen der Behindertenorganisationen und eines der Hauptanliegen der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

### **Rechtsanspruch auf soziale Absicherung**

Diese UN-Konvention verankert ein neues Paradigma, weg von Almosen hin zu einer Förderung des Einzelnen auf Basis eines **(Menschen-)Rechtsanspruchs**.

Auf dieser Grundlage drängt sich auch ein neuer Umgang mit sozialer Absicherung auf, der in **Artikel 28** verbrieft ist.

Sozialtransferleistungen sind ein wichtiges Instrument, um das Armutsrisiko von Menschen mit Behinderungen zu verringern. Stehen solche Leistungen nicht (ausreichend) zur Verfügung, erhöht sich die Armutsgefährdungsquote sprunghaft auf 20%.<sup>10</sup> Deswegen ist es auch wichtig, dass Menschen mit Behinderungen, solange sich ihre reale Beschäftigungssituation nicht im Sinne der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verbessert, einen Rechtsanspruch auf Leistungen zur Deckung ihres Lebensunterhaltes haben.

Die bedarfsorientierte Mindestsicherung soll die offene Sozialhilfe ersetzen. Grundlage für die Vereinbarung über die bedarfsorientierte Mindestsicherung war eine rechtswissenschaftliche Studie aus 2001.<sup>11</sup> Für die spezifischen Bedarfe von Menschen mit Behinderungen bestehen eigene landesgesetzliche Vorschriften, die zusammen als „Landes-Behindertenrecht“ bezeichnet werden können. Diese gelten grundsätzlich im Verhältnis zum Sozialhilferecht als **leges speciales**. Dennoch ist auch ein **Nebeneinander** von Sozialhilfe- und Behindertenrecht möglich. Somit ist ungewiss bzw. obliegt es den landesgesetzlichen Regelungen zur bedarfsorientierten Mindestsicherung, inwiefern Menschen mit Behinderungen tatsächlich erfasst sind.

Die bedarfsorientierte Mindestsicherung ist grundsätzlich zur Überbrückung einer (vorübergehenden) Notsituation konzipiert. Jedoch ist dieses Instrument ungeeignet für Personen, die auf Dauer auf diese Leistung angewiesen sind, ohne derzeit eine reale Chance zu haben, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen und ihren Lebensunterhalt selbst verdienen zu können. Überdies ist als Grundlage für die bedarfsorientierte

---

<sup>10</sup> ÖGPP 2008, Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht, Seite 48f, siehe [http://www.politikberatung.or.at/typo3/fileadmin/02\\_Studien/5\\_armut/armutundreichtum2008.pdf](http://www.politikberatung.or.at/typo3/fileadmin/02_Studien/5_armut/armutundreichtum2008.pdf).

<sup>11</sup> Walter J. Pfeil, Wien 2001, Rechtswissenschaftliche Studie „Vergleich der Sozialhilfesysteme der österreichischen Bundesländer“, Seite 22 ff. <http://www.bmsk.gv.at/cms/site/dokument.html?channel=CH0184&doc=CMS1230042708868>.

Mindestsicherung die Ausgleichszulage heranzuziehen. Damit ergibt sich eine Armutsgefährdungslücke von 16,7% oder 149 Euro pro Monat für Einpersonenhaushalte<sup>12</sup>. Diese Maßnahme greift somit nicht weit genug, um Menschen tatsächlich vor Armut schützen zu können.

Kritisch anzumerken ist, dass die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Bedarfsorientierte Mindestsicherung diese wieder als „Sozialfall“ bewertet. Damit kommt es zu einer Verstärkung des alten Paradigmas, wonach Menschen mit Behinderungen vor allem als Fürsorgefälle und EmpfängerInnen von Almosen dargestellt werden. In diesem System haben Menschen mit Behinderungen keine Möglichkeit, zusätzliches Einkommen zu erzielen oder Vermögen anzusparen. Daraus folgt auch, dass jene Menschen mit Behinderungen, die in Tagesstrukturen (Beschäftigungstherapien etc.) „arbeiten“ und allgemein als nicht arbeits- bzw. erwerbsfähig gelten,<sup>13</sup> keine Chance haben, der Armutsfalle zu entkommen.

### **Konventionskonforme Mindestsicherung**

Der Monitoringausschuss weist daher darauf hin, dass Menschen mit Behinderungen einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien gemäß der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen gewährt werden muss. Auf diese Leistung müssen **alle** Menschen mit Behinderungen (Artikel 1), unabhängig vom Grad der Beeinträchtigung, so z.B. auch Menschen mit Lernschwierigkeiten einen Rechtsanspruch haben. Andere Leistungen, wie z.B. das Pflegegeld, dürfen diese Leistung nicht schmälern.

### **Konventionskonforme Armutsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit**

Der Monitoringausschuss weist darauf hin, dass die Prinzipien, Standards und Regeln der UN-Konvention auch im Rahmen der Internationalen Armutsbekämpfung Gültigkeit besitzen. Der Anteil von Menschen mit Behinderungen, die in absoluter Armut leben, ist doppelt so hoch wie ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung. Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit ist daher gefordert, bestehende Barrieren, die eine gleichberechtigte Partizipation von Menschen mit Behinderung in armutsbekämpfungsrelevanten bilateralen und multilateralen Programmen und Projekten verhindert, zu beseitigen. Sowohl Artikel 32 als auch Artikel 28 Abs. 2 lit. b der Konvention sind anzuwenden. Der Monitoringausschuss verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Resolution A/RES/64/131 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom Dezember 2009, in der die Mitgliedsstaaten aufgerufen werden, die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung in der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele zu beenden.

*Für den Ausschuss*

*Die Vorsitzende:*

*Marianne Schulze*

---

<sup>12</sup> ÖGPP 2008, Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht, Seite 8

<sup>13</sup> Vgl. Stellungnahme des Monitoringausschusses zur Beschäftigungstherapie vom 24. 3. 2010.

***Stellungnahme ergeht an:***

den Bundeskanzler und  
alle Mitglieder der Bundesregierung  
c/o Bundeskanzleramt

die Landesregierungen  
aller Länder