



PEER REVIEW ZU  
SOZIALSCHUTZ UND  
SOZIALER EINGLIEDERUNG  
2009

„OBDACHLOSENERHEBUNG“:  
FÜR VERBESSERTE  
PLANUNGSGRUNDLAGEN IN DER  
WOHNUNGSLOSENUNTERSTÜTZUNG

WIEN, 12.-13. NOVEMBER 2009

**SYNTHEBERICHT**



Im Auftrag von  
Europäische Kommission  
Beschäftigung, soziale  
Angelegenheiten und  
Chancengleichheit



PEER REVIEW ZU  
SOZIALSCHUTZ UND  
SOZIALER EINGLIEDERUNG  
2009

„OBDACHLOSENERHEBUNG“ : FÜR  
VERBESSERTE PLANUNGSGRUNDLAGEN  
IN DER WOHNUNGSLOSENUNTERSTÜTZUNG

BILL EDGAR  
EUROPEAN HOUSING RESEARCH LTD.

WIEN, 12.-13. NOVEMBER 2009

## SYNTHESEBERICHT



Im Auftrag von  
Europäische Kommission  
Beschäftigung, soziale  
Angelegenheiten und  
Chancengleichheit



Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007–2013) unterstützt, das von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission verwaltet wird. Dieses Programm wurde eingerichtet, um die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales — wie in der Sozialpolitischen Agenda ausgeführt — finanziell zu unterstützen und somit zum Erreichen der Vorgaben der Strategie von Lissabon in diesen Bereichen beizutragen.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern und den Beitritts- und Kandidatenländern, die einen Beitrag zur Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und Soziales leisten können.

Mit PROGRESS wird das Ziel verfolgt, den EU-Beitrag zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihrem Engagement und ihren Bemühungen um mehr und bessere Arbeitsplätze und größeren Zusammenhalt in der Gesellschaft auszubauen. Zu diesem Zweck trägt das Programm PROGRESS dazu bei,

- Analysen und Empfehlungen in den Politikbereichen des Programms PROGRESS bereitzustellen;
- die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Strategien der Gemeinschaft in den Politikbereichen des Programms PROGRESS zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten;
- den Austausch von Strategien, das wechselseitige Lernen und die gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ziele und Prioritäten der Union zu fördern und
- die Auffassungen der beteiligten Akteure und der Gesellschaft insgesamt zu kanalisieren.

Weitere Informationen finden Sie unter:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de>

Mehr Informationen zu den Peer Reviews und der Politikbewertung sowie alle einschlägigen Dokumente sind abrufbar unter:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt nicht unbedingt die Auffassung der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission wieder. Weder die Europäische Kommission noch in deren Namen handelnde Personen haften für die Nutzung von Informationen aus dieser Veröffentlichung.

2010

PRINTED IN BELGIUM



---

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
A. Zielsetzungen der Peer Review	9
B. Der österreichische Kontext	10
C. Der europäische Kontext	14
D. Problemstellungen im Zusammenhang mit der Datenerfassung und Dienstleistungsplanung	32
Literatur	36
Anhang 1 — EU-Indikatorensetz auf dem Gebiet des Wohnungswesens	38





## Zusammenfassung

Das vordergründige Ziel dieser Peer Review liegt darin, die Planungsgrundlagen der Stadt Wien auf dem Gebiet der Obdach- und Wohnungslosenunterstützung zu verbessern. In Österreich sind die Länder für die Verteilung der Mittel und Dienstleistungen in der Wohnungslosenhilfe zuständig. Wien ist zugleich Bundesland und Kommune (1,7 Mio. EinwohnerInnen) und hat damit eine außergewöhnliche Stellung inne. Eine Besonderheit des Wiener Kontexts ist die europaweit dichteste Versorgung mit Sozialwohnungen. Gefördertes Wohnen ist zwar bedarfsabhängig, de facto sind aber über 90% der Bevölkerung anspruchsberechtigt. Ein wichtiges wohnungspolitisches Merkmal betrifft den ausgeprägten MieterInnenschutz, insbesondere vor ungerechtfertigten Delogierungen. Der Fonds Soziales Wien (FSW) ist für die Obdachlosenhilfe sowie die Steuerung der Sozialdienstleistungen zuständig. Innerhalb des Gemeindewohnungsverbands wurde eine *Soziale Schiene* ins Leben gerufen, um Wohnungslose und „gefährdete“ KlientInnen mit leistbaren, unabhängigen Wohnungen zu versorgen.

Im Rahmen der Neuorganisation des Wiener Sozialwesens wurde die für die Sozialwohnungen zuständige Verwaltungsabteilung zum Fonds Soziales Wien (FSW) verlagert. Mit dieser Umgestaltung entstand die Notwendigkeit von bzw. die Nachfrage nach einheitlichen Dokumentationsstandards. Dies war Hintergrund und Ausgangspunkt einer Anpassung des Dokumentationswesens in der Wiener Wohnungslosenhilfe. Die Stabsstelle Berichtswesen und Entwicklung des Fonds Soziales Wien erarbeitete eine Datengrundlage für die Wiener Wohnungslosenhilfe und legte diese als Dokumentationsstandard fest. Kraft des Wiener Sozialhilfegesetzes (WSHG) sind die Beratungsstellen der Wiener Wohnungslosenhilfe berechtigt, sämtliche Elemente der Datengrundlage zu erfassen. Das umfangreiche Datenmaterial gestattet, ein Bild von der sozialen Lage Obdachloser zu zeichnen und die Wirkung von Unterstützungsmaßnahmen deutlich zu machen. Die Ergebnisse der Datenerhebung werden im Jahresbericht der Wiener Wohnungslosenhilfe veröffentlicht.

Acht Staaten nahmen an der Peer Review teil, stellvertretend für vier Wohlfahrtsmodelle: Dänemark, Norwegen und Schweden (skandinavisches Modell), Deutschland und Luxemburg (kontinentaleuropäisches Modell), Italien (südeuropäisches Modell) sowie Ungarn und Slowenien (osteuropäisches Modell). Der vorliegende Bericht zeichnet die Vielfalt an Erfahrungswerten in diesen Ländern nach, was die Datenerfassung zur Wohnungslosigkeit sowie die Verwertung der Daten in der Politikumsetzung und Dienstleistungsplanung anbelangt. Die nordischen Staaten besitzen nationale Wohnungslosenstrategien. Es bestehen eindeutige Zuständigkeiten für

die Überwachung und Umsetzung dieser Strategien, u. a. bezüglich der Datenerfassung. In Staaten mit föderalen Strukturen (wie Deutschland und Österreich) hat die Bundesregierung keine Kompetenz auf dem Gebiet der Obdachlosenhilfe und somit keine Möglichkeit, nationale Datenerhebungsinstrumente einzusetzen. Es gibt dort regionale und lokale Systeme, die in ihrer praktischen Handhabung jedoch stark voneinander abweichen. Italien hat — ähnlich wie andere Mittelmeeranrainernstaaten — mit der Errichtung von Datenerhebungssystemen auf der Basis nationaler Forschungsinitiativen begonnen. In Osteuropa ist Obdachlosigkeit ein Problemfeld, das seit der Wende 1990 allmählich wahrgenommen wird. Die Datenerhebung findet bislang vor allem auf kommunaler Ebene statt und bleibt vom Betreiben von NROen abhängig.

Diese Peer Review hat Fragestellungen in Bezug auf die Entwicklung von Obdachlosenstrategien, die Datenerfassung und die Dienstleistungsplanung behandelt. Die Wiener Praxis verdeutlicht das Wechselverhältnis zwischen eindeutig definierten Strategiezielen und empirisch unterlegten Politikmaßnahmen. Der erste Schritt im Planungsprozess war eine Zielvorgabe: ein unabhängiges, selbstbestimmtes Leben für alle KlientInnen. Die Umsetzungsstrategien der einzelnen Politikmaßnahmen und die Überwachung der erreichten Fortschritte für zentrale KundInnen-/Zielgruppen müssen sich allerdings auf wissenschaftliche Evidenzgrundlagen stützen. So waren beispielsweise die Präventionsstrategien von FSW und der Fachstelle für Wohnungssicherung (FAWOS) mit Fakten zum Umfang von Delogierungen untermauert. Von einigen Peer-Ländern beigesteuerte Wissensgrundlagen (v. a. aus Skandinavien) verdeutlichen, wie nationale Obdachlosenstrategien mit klaren Zielgrößen ausgestattet werden, die in weiterer Folge für die Beobachtung der Umsetzungsarbeit seitens der lokalen Gebietskörperschaften herangezogen werden.

Die Diskussion im Seminarverlauf legte offen, dass die Einsetzung eines klaren und zugleich realistischen Zeitplans für die Politikumsetzung und -evaluierung von großer Wichtigkeit ist. Wie die Fakten belegen, sind die Zeitabläufe je nach Land unterschiedlich. Zu knappe Vorgaben erweisen sich häufig als unrealistisch; andererseits lassen sich für langfristige Perspektiven notwendige Finanzierungszusagen politisch mitunter nur schwer durchsetzen.

Eine Besonderheit, auf die im Wiener Kontext hinzuweisen ist, betrifft den umfangreichen Sozialwohnungsbestand der Stadt („Gemeindewohnungen“). Damit ist leistbarer Wohnraum verfügbar, um die Bedürfnisse obdach-/wohnungsloser Menschen erfüllen zu können. Die Art der öffentlichen Finanzierung (angebotsseitige Beihilfen) und der nahezu universelle Anspruch auf gefördertes Wohnen sind weitere Säulen des Wiener Wohnungswesens.



In dieser Peer Review werden drei zentrale Komponenten für eine wirksame Datenerhebung aufgegriffen: die Zuständigkeit für die Verwaltung, die Definition von Wohnungs-/Obdachlosigkeit und die Schaffung von Informationssystemen, die es laufend zu evaluieren gilt. In Wien hat der FSW die Kontrolle über die Sozialdienstleistungen und ist zugleich für das Wohnungslosenhilfsprogramm zuständig. Damit ist eine eindeutig Verantwortung für die Durchführung und Koordinierung von Datenerfassungssystemen gegeben. Für eine wirksame Datenerhebung und ein zwischen zentralen Interessenvertretungen abgestimmtes Vorgehen ist ein eindeutiges Verständnis des Phänomens Obdachlosigkeit erforderlich. Das bedeutet, dass neben einer operativen Definition von Wohnungslosigkeit, die für Datenerfassungszwecke akzeptiert und verstanden wird, auch die Art der zu sammelnden Daten operativ bestimmt sein muss. Die ETHOS-Einteilung (Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung) bietet ein Rahmenwerk für eine einheitliche Begriffsbestimmung. Ebenso wichtig ist indessen auch die Festlegung der Datenelemente, die zur/zum jeweiligen Klientin/Klienten erhoben werden; außerdem muss der Zeitrahmen für die Bestimmung dieser Elemente als einheitlicher Standard akzeptiert sein. Der FSW folgt diesem Konzept und fördert die Verwirklichung eines vereinheitlichten Datenerhebungsmechanismus.

Ziel der Peer Review war nicht nur, die Probleme der Datenerhebung zu erörtern, sondern auch jene der Datenverwertung in der Sozialplanung sowie die Umstände, die zur bedarfsgerechten Versorgung der KlientInnen beitragen. Bei der Beschreibung des Beratungszentrums Wohnungslosenhilfe (bzWO) wurde die Bedeutung KlientInnen- sowie systembezogener Evaluierungen als Voraussetzung für eine wirksame bedarfsorientierte Dienstleistungsplanung hervorgehoben. Auf Systemebene ist ein Verständnis für die Reichweite und die Ursachen von Wohnungslosigkeit sowie das (sich verändernde) Profil obdachloser Menschen unverzichtbar. Dies setzt wiederum verfügbare KlientInnendaten und kontinuierliche Dokumentationsmechanismen voraus. Auf KlientInnenebene müssen ausreichend detaillierte Einzelfalldaten vorliegen, um Ergebnismessungen und Evaluierungen vornehmen zu können. KlientInnendaten setzen Instrumente voraus, mit denen sich die entsprechenden Daten in allen wichtigen Etappen der Dienstleistungsversorgung und Wohnungseingliederung erfassen lassen. Dies erfordert KlientInnen-Bezeichner, um die Integration von Datensystemen zu ermöglichen. Gleichzeitig gilt es, die Anonymität der Individuen zu bewahren und höchste Datenschutznormen einzuhalten.

Die beinahe einzigartigen Rahmenbedingungen des FSW und der Sozialen Schiene versetzen Wien in die beneidenswerte Lage, Wohnraumversorgung und Unterstützung zu verknüpfen und so mit einer koordinierten Dienstleistungsplanung auf





---

geortete Bedürfnisse einzugehen. Eine derart koordinierte Aktion ist unter Kommunalbehörden realisierbar, wo die Verantwortung für Wohnungspolitik und soziale Unterstützung zusammen liegen. Diese Vorgehensweisen erfordern allerdings etablierte Abläufe, Protokolle und Entscheidungsstrukturen, um Informationssysteme und Versorgungsverfahren kurzzuschließen, sowohl auf KlientInnen- als auch Systemebene. In diesem Kontext lassen sich aus dem Wiener Modell allgemein gültige Erkenntnisse ableiten, wenngleich weder die Organisation noch die Dienstleistungserbringung überall Nachahmung finden kann.



## A. Zielsetzungen der Peer Review

Das Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität (PROGRESS) weist eine Reihe zentraler Zielvorgaben aus. Dazu gehört die Hilfestellung für Akteurinnen und Akteure im Sozialbereich, was den Ausbau ihrer Kapazitäten und die Förderung innovativer Konzepte angeht. Dieses Programm läuft parallel zum politischen Prozess der EU zur Förderung des länderübergreifenden Strategienaustausches und gegenseitigen Lernens in Sozialfragen (offene Koordinierungsmethode im Bereich Soziales und soziale Eingliederung, „soziale OKM“). Wohnungslosigkeit wurde als eines der zentralen Problemfelder erkannt, die Analysen und dem Austausch auf europäischer Ebene zugänglich gemacht werden müssen.

Das vordergründige Ziel dieser Peer Review liegt darin, die Planungsgrundlagen der Stadt Wien auf dem Gebiet der Obdach- und Wohnungslosenunterstützung zu verbessern. Insofern weicht die Peer Review von dieser Prämisse ab, da sie auf eine Problematik und nicht ein bewährte Verfahrensweise abgestellt ist. Es geht darum, die von der Stadt Wien zur Erhebung von Obdachlosendaten eingesetzten Methoden zu untersuchen und zu ergründen, wie die gewonnenen Informationen in der Dienstleistungsplanung besser verwertet werden können, um Wohnungslosigkeit abzuwenden und die Bedürfnisse der Betroffenen zu erfüllen. Durch den gegenseitigen Austausch zwischen den an der Peer Review beteiligten Staaten sollen wichtige Erkenntnisse über bewährte Verfahrensweisen in der Datenerhebung und Dienstleistungsplanung aufgezeigt werden.

## B. Der österreichische Kontext

Die österreichische Wohnungspolitik ist in drei Bundesgesetzen geregelt, dem Mietrechtsgesetz, dem Wohnungseigentumsgesetz und dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz. Die Bundesländer sind verantwortlich für die regionale Planung, die Vergabe der Mittel und die Dienstleistungsversorgung der Wohnungslosen. Die Gemeinden tragen die Verantwortung für die Umsetzung der Bauordnung. Wien ist zugleich Bundesland und Gemeinde und hat damit eine besondere Stellung inne. Die Wohnungslosenhilfe ist ausschließliche Agenda der neun Bundesländer, in denen abweichende Bestimmungen für Versorgung, Hilfsprogramme und Dienstleistungen gelten. Der Bund arbeitet mit den Ländern z. B. in Forschung und Monitoring zusammen.

Wohnungslosigkeit und unzumutbare Wohnverhältnisse sind eine reale Problematik in Österreich, dank des eingesetzten Instrumentariums aber weniger gravierend als in anderen Staaten. Die österreichische Wohnungspolitik weist u. a. folgende Züge auf, die zur Abwendung von Obdachlosigkeit und Ausgrenzung im Wohnungsbereich beitragen:

10

- 70% der Wohnbauaktivitäten werden aus öffentlichen Mitteln gefördert. Dies hat Auswirkungen auf die Wohnkosten im Allgemeinen und bedeutet, dass der kommerzielle Markt nicht tonangebend ist;
- Der gemeinnützige „dritte Sektor“ (Wohnbaugenossenschaften) spielt eine gewichtige Rolle. Er bietet mehr Flexibilität als staatseigene Unternehmungen und garantiert für eine im Verhältnis zur Privatwirtschaft sozialere Praxis;
- Der Sozialwohnungsbestand liegt über dem EU-Durchschnitt, in erster Linie aufgrund der hohen Angebotsdichte in Wien;
- Wohnbeihilfen lindern die finanzielle Belastung für viele Haushalte;
- Schutz vor Delogierungen.

Die öffentliche Finanzierungspolitik und damit verknüpfte gesetzliche Verpflichtungen für EmpfängerInnen haben starken Einfluss auf den Wohnungsmarkt. Geförderte Darlehen und Kredite kommen bei 70% aller Neubauten zum Zug. Für Wohnraum, für den eine öffentliche Wohnbauförderung gewährt wurde, gelten Mietobergrenzen. 80–90% dieser Mittel gehen jedoch in Wohnbaudarlehen und -kredite,



und nur 10% in Mietbeihilfen. Damit sollen Neubauten — also das Wohnraumangebot — vorangetrieben werden. Gefördertes Wohnen ist zwar einkommensabhängig, de facto sind aber über 90% der Bevölkerung anspruchsberechtigt. Der Fonds finanziert sich aus 1% Steuermitteln und den Überschüssen aus den Darlehenstilgungen. Ein wichtiges wohnungspolitisches Merkmal betrifft den ausgeprägten MieterInnen-schutz, insbesondere vor ungerechtfertigten Delogierungen.

Wien zählt 1,7 Mio. EinwohnerInnen und besitzt weltweit eines der dichtesten Versorgungsangebote an sozialem Wohnraum („Gemeindewohnungen“). 93.547 einkommensschwache Personen erhalten Sozialhilfe (insgesamt € 277 Mio.). Es gibt 3.767 Betten für Wohnungs- und Obdachlose. Darin enthalten sind 1.234 vorübergehende Plätze, 292 Nachtquartiere und 267 Mutter-Kind-Einrichtungen. Die Aufnahmequote liegt bei 96%, 70% der KlientInnen sind Männer. Das Programm beschäftigt 500 MitarbeiterInnen und verfügt über ein Budget von € 37,9 Mio.

Bis in die 1980er war ein eigenes Verwaltungsorgan der Stadt („Magistratsabteilung“) mit Wohnungsfragen betraut. In den 1990ern setzte ein grundlegendes Umdenken ein; die neue Strategie war u. a. auf die Zusammenarbeit mit NROen, „aufsuchende Sozialarbeit“ und mobile Gesundheitsdienste ausgerichtet. Innerhalb des Gemeindewohnungsverbands wurde eine *Soziale Schiene* ins Leben gerufen, um Wohnungslose und „gefährdete“ KlientInnen mit leistbaren, unabhängigen Wohnungen zu versorgen. 2008 gingen bei der Sozialen Schiene 4.500 Sozialwohnungsanträge ein; diese mündeten in 1.881 Mietverträgen, während der Vorgang für 2.000 Haushalte erfolglos blieb. 1996 wurde mit der Fachstelle für Wohnungssicherung (FAWOS) eine Einrichtung geschaffen, die erfolgreich Beratung zur Vorbeugung von Wohnungsverlust anbietet. Für Prävention, die die Rettung einer größeren Zahl von Haushalten gestattet, wird viel Geld aufgewendet, allerdings erweisen sich die steigenden Ausgaben als zunehmend problematisch.

Der Fonds Soziales Wien (FSW) ist für die Obdachlosenhilfe zuständig. Die verfügbaren Daten über Hilfesuchende im Rahmen des Wohnungslosenprogramms machen mehrere Fakten deutlich: 40% der AntragstellerInnen wurden delogiert; 50% leben bei Verwandten/Bekanntem; 29% wurden nach einer Scheidung/Trennung wohnungslos; und 23% der Anfragenden waren (überwiegend) junge Menschen, die noch nie eine eigene Wohnung hatten. Weniger als 10% kamen direkt von der Straße.



## Ansätze für die Sozialplanung

Das Sozialplanungskonzept wurde anhand von zwei kontrastierenden Situationen beleuchtet: einem ländlichen Raum in Oberösterreich (Bundesland mit 1,4 Mio. EinwohnerInnen) und der Stadt Wien (1,7 Mio. EinwohnerInnen).

In Oberösterreich trat 2003 ein Sozialprogramm in Kraft. Darin sind die Instrumente der Sozialplanung und eine Aufteilung des Landes in sechs Planungsgebiete festgelegt. Eine Organisation ist für die Erstellung eines umfangreichen Berichts für jede Planungsregion zuständig; die Berichte werden jährlich im April der Sozialabteilung vorgelegt. Der Bericht weist die Anzahl der von Wohnungslosigkeit Betroffenen und Gefährdeten, soziodemografische Angaben sowie die Bedürfnisse und notwendigen Maßnahmen aus.

Auf der Grundlage dieser Daten erstellt ein Fachgremium einen konsolidierten Bericht für ganz Oberösterreich, der konkrete Umsetzungsmaßnahmen für einen Zeitraum von bis zu sechs Jahren vorsehen muss. Die Sozialabteilung führt den Vorsitz in dem Gremium, außerdem gehören ihm VertreterInnen der neun DienstleistungsanbieterInnen sowie Wohnungslose, BehördenvertreterInnen und Fachleute an. Das Gremium, das mindestens einmal jährlich (Mai) zusammentritt, hat bei der Bundesregierung eine Beratungsfunktion in Obdachlosenfragen. Das Berichtsmaterial wird der/dem zuständigen politischen Referentin/Referenten übergeben und zur Aktualisierung des Sozialprogramms herangezogen.

In Wien werden die Sozialdienste vom FSW gesteuert. Der erste Schritt im Planungsprozess war die Zieldefinition: selbstbestimmtes Leben. Seit 2000 richtet sich die Strategie nach dem Grundsatz, dass hilfsbedürftige Menschen das Recht auf Selbstbestimmung haben sollen. Daraus resultierte die Ausgestaltung des Wiener Wohnungslosenhilfsprogramms mit einer Reihe von Maßnahmen zur Förderung der Wiedereingliederung und zur gesundheitlichen und sozialen Stabilisierung der Betroffenen.

Interessengruppen aus dem privaten Bereich und der freien Wohlfahrtspflege erbringen Dienstleistungen für Wohnungslose. Die Finanzierung erfolgt über zwei Schienen: Subventionen an DienstleistungsträgerInnen und Direktzahlungen an Personen mit Hilfsanspruch. 2008 wurde das Beratungszentrum Wohnungslosenhilfe (bzWO) ins Leben gerufen; seine Rolle ist die Anspruchskontrolle und die Zuteilung bedarfsabhängiger Dienstleistungen. Dienstleistungen und Ziele werden nach dem Einzelfallprinzip beurteilt. Neben individuellen KlientInnen-bezogenen Evaluierungen erfolgt auch eine Systemevaluierung, die die Planung und Anpassung von



Dienstleistungen begünstigen soll. Das Beratungszentrum erfasst Daten zu einer Vielzahl von Bereichen, u. a. persönliche Daten, Biografie, aktuelle Wohnsituation, Ursache der Wohnungslosigkeit, Bildung, Verschuldung, Gesundheitszustand, psychosoziale Situation und Fähigkeit zum selbständigen Leben.

Im Zuge der Neuordnung des Wiener Sozialwesens wurde die für Wohnungsfragen zuständige Magistratsabteilung im Juli 2004 in den Fonds Soziales Wien ausgegliedert. Mit der Zusammenführung mehrerer Felder des sozialen Sektors in einer Dachorganisation entstand die Notwendigkeit von bzw. die Nachfrage nach einheitlichen Dokumentationsstandards. Dies war Hintergrund und Ausgangspunkt einer Anpassung des Dokumentationswesens in der Wiener Wohnungslosenhilfe. Aus diesem Grund erarbeitete die Stabsstelle Berichtswesen und Entwicklung des Fonds Soziales Wien im Herbst 2004 eine Datengrundlage für die Wiener Wohnungslosenhilfe, ausgehend vom vorhandenen Fragebogen, und legte diese als Dokumentationsstandard fest. Kraft des Wiener Sozialhilfegesetzes (WSHG) sind die Beratungsstellen der Wiener Wohnungslosenhilfe im Rahmen der Einzelfallbetreuung und der Zulassung von Dienstleistungen berechtigt, sämtliche Elemente der Datengrundlage zu erfassen. Das umfangreiche Datenmaterial gestattet, ein Bild von der sozialen Lage Obdachloser zu zeichnen und die Wirkung von Unterstützungsmaßnahmen deutlich zu machen. Die Ergebnisse der Datenerhebung werden im Jahresbericht der Wiener Wohnungslosenhilfe veröffentlicht.

## C. Der europäische Kontext

### Initiativen auf EU-Ebene im Zusammenhang mit Obdachlosenerhebungen

Eine Reihe aktueller Initiativen auf EU-Ebene ist für die Thematik dieser Peer Review von Belang. Die relevantesten sind im Folgenden kurz dargestellt.

*ETHOS (Edgar/Meert, 2005)*

Die *Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung (ETHOS)* hat sich für die Politikarbeit sowie für Datenerhebungszwecke in zahlreichen Staaten als Grundlage für die Definition von Wohnungslosigkeit etabliert. Die Definition ist in allen europäischen Sprachen im Internet verfügbar (Website of the European Federation of National Organisations Working with the Homeless – FEANTSA: [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org)).

*EU-Studie zur Messung der Obdachlosigkeit (Measuring Homeless Study; Edgar et al, 2007)*

14

Dieser von der Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (GD EMPL) in Auftrag gegebene Studie untersucht die Datenerhebungsmethoden zur Wohnungslosigkeit in Europa. Im Bericht wird ein Verfahren zum Aufbau eines Beobachtungs- und Informationssystems zur Obdachlosigkeit dargelegt; außerdem enthält er zahlreiche Empfehlungen an die Europäische Kommission und die Nationalregierungen<sup>1</sup>.

*Projekt MPHASIS (2007–2009)<sup>2</sup>*

Dieses im Rahmen von PROGRESS finanzierte Projekt trägt den Titel MPHASIS – Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems. Es zielt im Wesentlichen auf den Kapazitätenausbau hinsichtlich der Monitoring-Informationen über Wohnungslosigkeit und Ausgrenzung im Wohnungsbereich ab. Grundlage sind die Empfehlungen der vorangegangenen Studie zur Messung von Obdachlosigkeit (Edgar et al, 2007). Dies geschieht mittels eines länderübergreifenden Austauschs und wird durch aktionsorientierte Forschung untermauert, die Erkenntnisse für die Diskussionen auf europäischer und einzel-

<sup>1</sup> Der Bericht ist online erhältlich auf [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/homelessness\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/homelessness_de.htm)

<sup>2</sup> <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/>



staatlicher Ebene hinsichtlich der Beobachtung von Wohnungslosigkeit in MPHASIS beitragen soll.

#### *Verordnung über Volkszählung für 2011*

Laut der EU-Verordnung 2008 über Volks- und Wohnungszählungen müssen die EU-Staaten bei der nächsten Zählung auch obdachlose Menschen berücksichtigen. Die Länder können aus einer Reihe vorgegebener Erhebungsmethoden eine geeignete wählen. Es handelt sich um eine Kombination von Verfahren, u. a. traditionelle Zählungen und auf EinwohnerInnenregister basierende Systeme. Eine Debatte zur Wirksamkeit der einzelnen Verfahren ist in Gang (Edgar/Busch-Geertsema, 2009).

#### *Sozialdienstleitungen von allgemeinem Interesse (Prometheus-Projekt)*

Dieses Projekt zielt auf die Entwicklung, Prüfung und Steuerung der bereichs- und länderübergreifenden Anwendung eines Qualitätssicherungssystems für soziale Dienstleistungen ab. Das Projekt befasst sich mit den verschiedenen Qualitätsaspekten, u. a. der Messung (Indikatoren).

#### *Untergruppe „Indikatoren“ (Wohnungsindikatoren — Überbelegung, Benachteiligung)*

Die Untergruppe „Indikatoren“ des Ausschusses für Sozialschutz hat unlängst ein Paket von Sekundärindikatoren für den Bereich Wohnen vereinbart, die auch für die Wohnungslosigkeit von Belang sind (vgl. Liste der im Juni 2009 verabschiedeten Indikatoren, Anhang 1).

## **Wohnungslosigkeit und Ausgrenzung im Wohnungsbereich — Begriffsbestimmungen**

Zu den zentralen Problempunkten, die in den von der Stadt Wien vorbereiteten Dokumenten sowie während der Seminardiskussionen angeschnitten wurden, zählt der Umstand, dass es in Österreich keine einheitliche bzw. offizielle Definition von Wohnungslosigkeit und Ausgrenzung bei der Wohnungssuche gibt. Dieser Abschnitt beschreibt den europäischen Diskussionsstand in dieser Frage.

Obwohl es innerhalb der Staaten Europas ein unterschiedliches und sich wandelndes Verständnis von Wohnungslosigkeit gibt, ist es möglich, die verschiedenen Lebenssituationen von Menschen einheitlich zu bestimmen. Die Europäische Konferenz der StatistikerInnen (UNECE/EUROSTAT, 2006) unterscheidet zwischen konventionellen





Behausungen, kollektiven Wohnquartieren und anderen Wohnformen oder nicht konventionellen Unterkünften (S. 23). Obwohl wir eine einheitliche Typologie von Wohnsituationen definieren und diese einheitlich zwischen den Ländern anwenden können, ist es viel schwieriger zu definieren, was mit Wohnungslosigkeit gemeint ist. Das ist zum Teil so, weil das Phänomen der Wohnungslosigkeit aus unterschiedlichen gesetzlichen Perspektiven gesehen werden kann. Es betrifft daher Menschen, die am Wohnungsmarkt gefährdet sind (und keinen Zugang zu angemessener und leistbarer Unterkunft haben). Es kann jedoch auch Menschen betreffen, die in Folge der Regierungspolitik in Institutionen leben (z. B. aufgrund von zu geringen Mitteln für gemeindenaher Gesundheitseinrichtungen für psychisch Kranke). Es kann sich auch auf Menschen beziehen, die soziale Unterstützung brauchen. Folglich kann es als Wohnthema oder als Wohlfahrtsthema gesehen werden, und es hat auch Auswirkungen auf Gesundheitspolitik und Gesetzespolitik.

Des Weiteren ist es schwer, die Zahl der wohnungslosen Menschen zu erfassen, da sie ihre Wohnsituationen im Laufe der Zeit aufgrund von anderen persönlichen Umständen und Maßnahmen der Regierung verändern. Ebenso ist es manchmal notwendig, Menschen in eine Zählung aufzunehmen, die aufgrund der Implementierung einer bestimmten politischen Initiative (z. B. Investition in betreutes Wohnen) nicht mehr wohnungslos sind, wenn man beabsichtigt, die Auswirkung von politischen Maßnahmen zu überprüfen.

Demzufolge ist es möglich, eine breite Definition zu haben, welche den Prozess der Wohnungslosigkeit widerspiegelt, während Menschen zwischen unterschiedlichen Wohn- bzw. Unterbringungssituationen hin- und herpendeln. Die ETHOS-Typologie, die von FEANTSA entwickelt wurde, repräsentiert eine solche Typologie von Wohnungslosigkeit und Wohn-Exklusion. Es ist ebenso möglich, eine engere Definition von Wohnungslosigkeit zu wählen, die für eine regelmäßige und einheitliche Datensammlung notwendig sein mag. Das ist besonders wichtig, wenn das Ziel eine vergleichende Quantifizierung von Wohnungslosigkeit ist. Die Forschung zur Messung von Wohnungslosigkeit (Edgar et al 2007) legte eine enge Definition fest, die zu Zwecken der Datensammlung passender ist (siehe Abb. 1).

Ein erster Schritt im Prozess der Verbesserung der Datensammlung zu Wohnungslosigkeit ist die Annahme dieser Definition im nationalen (oder regionalen) Kontext. Die umfassenden Konzepte der Definition müssen verstanden und die konzeptionelle Basis der Definitionskonstruktion, welche den Prozess der Wohnungslosigkeit und Wohn-Exklusion reflektiert, einbezogen werden. Wesentlich ist auch, dass die operative Nomenklatur und Terminologie die nationalen politischen Bereiche widerspiegeln. Und schließlich sollte die Definition von allen maßgeblichen Interessens-



**Abbildung 1 Einheitliche Definition von Wohnungslosigkeit/Obdachlosigkeit**

Operative Kategorie		Wohnsituation		Definition
1	Straßenobdachlose	1	Öffentlicher Raum / im Freien	Auf der Straße lebend, an öffentlichen Plätzen wohnend, ohne eine Unterkunft, die als solche bezeichnet werden kann
2	Menschen in Notunterkünften	2	Notschlafstellen, Übernachtungssyle	Menschen ohne festen Wohnsitz, die häufig zwischen verschiedenen Unterkunftsformen pendeln
3	Menschen, die in Wohnungsloseneinrichtungen wohnen	3	Wohnheime für Wohnungslose	Die Aufenthaltsdauer ist kürzer als ein Jahr <sup>1</sup>
		4	Vorübergehende Unterbringung	
		5	Betreutes Übergangswohnen	
		6	Frauenhäuser, Flüchtlingsheime	
4	Personen in institutioneller Unterbringung	7	Einrichtungen der Gesundheitspflege	Bleiben länger als notwendig, weil sie keine Wohnung haben Keine Wohnung vor der Entlassung verfügbar
		8	Haftanstalten	
5	Personen in Behelfsunterkünften (wegen Wohnungslosigkeit)	9	Mobilunterkünfte	Die Unterkunft wird benutzt, weil keine andere vorhanden ist, aber es ist nicht der gewöhnliche Wohnsitz der Person
		10	Nicht konventionelle	
		11	Vorübergehende Behausungen	
6	Temporäre Unterkunft bei FreundInnen/Bekannten/Verwandten (weil kein eigenes Zuhause vorhanden)	12	Konventionelle Wohnung, aber nicht der gewöhnliche Hauptwohnsitz	Die Unterkunft wird benutzt, weil keine andere vorhanden ist, aber es ist nicht der gewöhnliche Wohnsitz der Person

Quelle: Edgar et al, 2007

3 Die Periode von einem Jahr wird gewählt, um den UNECE/EUROSTAT Zensus-Empfehlungen zu entsprechen.



vertreterInnen angenommen werden. Das schließt alle Schlüsselministerien ein (auf der nationalen und regionalen Ebene). Bewährte Verfahrensweisen legen nahe, dass alle Ministerien verantwortlich für Wohnen, Sozialleistungen, Gesundheit, Arbeit, das Justizsystem und Immigration eine Rolle spielen sollen. Inkludiert sollten auch alle größeren und insbesondere die primär von der öffentlichen Hand finanzierten oder regulierten TrägerInnen von Dienstleistungen sein.

## Empfehlungen der EU-Studie

Die Notwendigkeit bzw. der Bedarf eines einheitlichen Dokumentationsstandards, wie er in den in dieser Peer Review beschriebenen Aktionen des Fonds Soziales Wien deutlich wird, verweist auf drei wichtige Problemstellungen, auf die in den Empfehlungen der EU-Studie Bezug genommen wird (Edgar et al, 2007). Es folgt eine entsprechende Zusammenfassung.

### Datenelemente und Kernvariablen

Ein zentraler Schritt in der Planung und Umsetzung von Datenerfassungsmechanismen ist die Entscheidung, welche Daten erhoben und wie die Datenelemente definiert werden sollen. Um sinnvolle Vergleiche zwischen verschiedenen KlientInnen-Datensätzen zu ermöglichen — auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene —, ist es außerdem von größter Wichtigkeit, dass bestimmte Variablen vereinbart werden, die auf identische Weise gesammelt werden. Die EU-Studie (Edgar et al 2007) schlägt sog. Kernvariablen und Nicht-Kern-Variablen vor, die europaweit erhoben werden könnten. Diese Unterscheidung wird herangezogen, da der Datenbedarf von Organisationen in der Einzelfallbetreuung je nach erbrachter Dienstleistung abweicht. Für die Politikevaluierung und den Vergleich zwischen Organisationen ist es jedoch wesentlich, dass vereinheitlichte Definitionen vorliegen. Die EU-Studie nennt Kernvariablen, die in Standardverfahren erhoben werden sollten, und Nicht-Kern-Variablen, bei denen mehr Flexibilität zwischen den Datensätzen zulässig ist. Im Anschluss an die Arbeiten des MPHASIS-Projekts haben die AutorInnen die Definitionen dieser Kernvariablen angepasst (s. Abb. 2).

Die Stabsstelle Berichtswesen und Entwicklung des Fonds Soziales Wien erarbeitete im Herbst 2004 eine Datengrundlage für die Wiener Wohnungslosenhilfe, ausgehend vom vorhandenen Fragebogen, und legte diese als Dokumentationsstandard fest. Das Beratungszentrum erfasst Daten zu einer Vielzahl von Bereichen, u. a. persönliche Daten, Biografie, aktuelle Wohnsituation, Ursache der Wohnungslosigkeit, Bildung,



Verschuldung, Gesundheitszustand, psychosoziale Situation und Fähigkeit zum selbständigen Leben.

### **Technische Fragen**

Die EU-Studie zur Messung der Obdachlosigkeit (Edgar et al, 2007) stellt fest, dass die von DienstleistungsträgerInnen erfassten KlientInnen Daten nicht wirksam in die Politikentwicklung und -überwachung einfließen. Die Studie erörtert verschiedene Ansätze, die für die Einrichtung elektronischer Systeme eingesetzt werden. Dabei handelt es sich neben von Finanzierungsstellen auferlegten auch um Mechanismen, die von Obdachlosenverbänden entwickelt wurden; in beiden Fällen gibt es Beispiele für PC-gestützte und für Online-Systeme. Im MPHASIS-Projekt wurde erstmals eine Pilotforschung zu einem vorhandenen System (LINK KlientInnen-Register) in anderen Staaten (Schweden und Ungarn) durchgeführt, um Erkenntnisse über Probleme im Zusammenhang mit derartigen Wissenstransfers zu gewinnen.

Wie bereits angesprochen, wurde in Wien nach der Eingliederung der Magistratsabteilung für Gemeindewohnungen in den Fonds Soziales Wien (2004) eine zielgerichtete Aktion zum Aufbau eines einheitlichen Dokumentationssystems für das Wiener Obdachlosenhilfsprogramm eingeleitet. In der Vergangenheit wurden die statistischen Daten in anonymer Form von den Einrichtungen direkt an den FSW übermittelt; fortan kann das Basis-Datenpaket vom Beratungsdienst der Wiener Wohnungslosenhilfe direkt und zentral zusammengestellt werden. Dies bedeutet, dass für die Datenerfassung ein Standardverfahren angewendet wird, bei dem die KundInnen Daten sortiert und in ein Softwaresystem eingespeist werden, das vom Beratungsdienst zentral verwaltet werden kann.

### **Verwaltungsbezogene Fragen**

Die EU-Studie (2007) enthält eine Reihe von Empfehlungen für den Umgang mit Datenbanken, um ihre wirksame Einrichtung und eine hohe Datenqualität zu gewährleisten. Für diese Punkte spielt die zentrale Zuständigkeit für die Datenerfassung eine wichtige Rolle. Wie bereits ausgeführt, ist diese in Wien eindeutig gegeben. Dieses zentrale Organ muss für eine Reihe von Aufgaben die Verantwortung tragen, u. a.:

1. Aufstellung und Kontrolle eines einheitlichen Zeitplans;
2. Wartung der Softwaresysteme;
3. Festsetzung der nötigen Protokolle für Datenüberprüfung und -qualität;

4. Einhaltung der Datenschutzprotokolle;
5. Schulung und Support für SystemanwenderInnen;
6. Datenauswertung und Berichtswesen.

Die Stabsstelle Berichtswesen und Entwicklung des Fonds Soziales Wien erarbeitete eine Datengrundlage für die Wiener Wohnungslosenhilfe und legte diese als Dokumentationsstandard fest. Das Basis-Datenpaket kann von der Beratungsstelle der Wiener Wohnungslosenhilfe direkt und zentral zusammengestellt werden. Kraft des Wiener Sozialhilfegesetzes (WSHG) sind die Beratungsstellen der Wiener Wohnungslosenhilfe im Rahmen der Einzelfallbetreuung und der Zulassung von Dienstleistungen berechtigt, sämtliche Elemente der Datengrundlage zu erfassen.

## Beobachtung der Obdachlosensituation in den Peer Ländern

### Skandinavien (Dänemark, Norwegen, Schweden)

Die nordischen Staaten besitzen nationale Wohnungslosenstrategien. Es bestehen eindeutige Zuständigkeiten für die Überwachung und Umsetzung dieser Strategien, u. a. bezüglich der Datenerfassung. Außerdem haben in Skandinavien EinwohnerInnen- und Wohnungsregister im Rahmen der Volkszählungen seit langem Tradition (UNECE, 2007). Schwierigkeiten bestehen indes offensichtlich dabei, aus diesen Registern Informationen zu Wohnungslosen zu beziehen. Die einzelnen nordischen Staaten haben nationale Obdachlosenstudien durchgeführt, die trotz unterschiedlicher Konzepte starke Ähnlichkeiten aufweisen. Alle Staaten verfügen für Erhebungszwecke über eine eigene operative Definition von Wohnungslosigkeit.

### Dänemark

Wohnungslosigkeit wird in Dänemark seit 2007 in nationalen Obdachlosenzählungen bzw. seit 1999 durch ein nationales KlientInnenregister für Obdachlosenheime beobachtet, die gemäß § 110 des Sozialdienstleistungsgesetzes von lokalen Gebietskörperschaften betrieben werden. Die Obdachlosenzählung spiegelt die Obdachlosenzahl in der betreffenden Woche wider; das Register für Obdachlosenheime wiederum gibt nicht nur Aufschluss über die absoluten Zahlen, sondern auch über die Ströme. Beide Daten werden in Jahresstatistiken veröffentlicht. Die Zählung erstreckt sich über mehrere Kategorien wie Straßenobdachlose, Notfallschlafstellen, Heimbewoh-



**Abbildung 3 . Kernvariablen**

Variable	KERN
<b>Demografische Merkmale: Alter und Geschlecht</b>	
Alter	Geburtsdatum
Geschlecht	Männlich/Weiblich
<b>Nationalität / Migrationshintergrund</b>	
Nationalität (StaatsbürgerIn-nenschaft)	InländerIn, AusländerIn (EU-AusländerIn, AusländerIn aus Drittstaat)
Geburtsland	Im Inland geboren; im Ausland geboren (geboren im EU-Ausland; geboren in einem Drittstaat)
<b>Haushalt / Familienmerkmale</b>	
Haushaltsstruktur / Lebenssituation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allein lebend</li> <li>- Nicht allein lebend                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Allein lebend mit Kind(-ern) unter 25</li> <li>- Paar ohne Kind(-er) unter 25</li> <li>- Paar mit Kind(-ern) unter 25</li> <li>- Andere Haushaltstypen</li> </ul> </li> </ul>
<b>Wohnmerkmale</b>	
Frühere Unterkunft, Nacht vor Eintritt in die Einrichtung und jetzige Unterkunftssituation (ab Datum der Zählung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obdachlos (öffentlicher Raum / im Freien)</li> <li>In Notunterkünften (Notschlafstellen)</li> <li>In Unterkünften für wohnungslose Menschen (Wohnungslosenherbergen, vorübergehende Unterkunft, unterstützte Übergangswohnungen)</li> <li>Krisenunterkünfte für häusliche Gewalt</li> <li>In Institutionen lebend (Gesundheitseinrichtungen, Gefängnisse, Jugendheime)</li> <li>In nicht konventionellen Unterkünften lebend wegen mangelnder Wohnmöglichkeit (Mobilunterkünfte, Nicht-Standard Gebäude, temporäre Behausungen)</li> <li>Mit FreundInnen/Verwandten lebend (weil wohnungslos)</li> <li>Wohnungslos und in sonstigen Arten von Unterkünften lebend</li> <li>Nicht wohnungslos</li> </ul>
Dauer der (jetzigen) Wohnungslosigkeit	Weniger als 2 Monate; 2 bis unter 6 Monaten; 6 Monate bis unter 1 Jahr; 1 bis unter 3 Jahre; 3 bis unter 5 Jahre; 5 Jahre und länger
<b>Gründe für Wohnungslosigkeit</b>	
Gründe für die letzte Periode der Wohnungslosigkeit (Mehrfachantworten möglich)	<ul style="list-style-type: none"> <li>VermieterIn (Delogierung) / Hypothekpfändung</li> <li>Ende des Vertrags / ungeeignete Wohnung / Mangel an Wohnungen</li> <li>Zusammenbruch der Beziehung / Familienkonflikt / Tod</li> <li>Jobverlust / Arbeitslosigkeit</li> <li>Gewalt</li> <li>Persönliche Gründe (Unterstützungsbedarf / Sucht / Gesundheit)</li> <li>Finanzielle Gründe (Schulden)</li> <li>Entlassung aus einer Institution / Bundeswehr/-heer</li> <li>Immigration</li> <li>Höhere Gewalt (Feuer, Überschwemmung etc.)</li> <li>Andere Gründe</li> </ul>

Quelle: Busch-Geertsema / Edgar, 2009



nerInnen und Personen, die vorübergehend bei FreundInnen/Verwandten unterkommen. Im Register hingegen sind nur HeimklientInnen berücksichtigt.

Die dänische Obdachlosenzählung stützt sich auf ausgewählte Kategorien der ETHOS-Definitionen, angepasst an den nationalen Kontext. In der dänischen Praxis kommen folgende operative Kategorien zur Anwendung:

- Straßenobdachlose;
- Menschen in Notunterkünften;
- Menschen in Wohnungsloseneinrichtungen;
- Menschen, die aufgrund von Wohnungslosigkeit in Hotels übernachten;
- Vorübergehend bei Verwandten/Bekanntem wohnende Menschen;
- Übergangsunterkünfte;
- Haftentlassene;
- Aus Krankenhäusern/Behandlungseinrichtungen Entlassene.

Die Obdachlosenzählungen werden im Auftrag des Ministeriums für Inneres und soziale Angelegenheiten vom Nationalen Sozialforschungszentrum durchgeführt (Benjaminsen & Christensen 2007, Benjaminsen 2009). Die Zählung basiert auf einer Erhebung über Sozialdienstleistungen und lokale Gebietskörperschaften, die mit hoher Wahrscheinlichkeit mit Wohnungslosen in Kontakt stehen oder Kenntnis von Betroffenen haben. Mit Zustimmung der Datenbehörden werden persönliche Kennzahlen vergeben, sodass eine Kontrolle über Doppelzählungen möglich ist. Die landesweite Obdachlosenzählung wurde 2007 und 2009 durchgeführt, eine weitere ist für 2011 im Rahmen der Überwachung der nationalen Obdachlosenstrategie geplant.

Die Ergebnisse der ersten landesweiten Zählungen wurden als allgemeine Grundlage für die Ausgestaltung und Umsetzung der ersten nationalen Strategie 2008–2011 herangezogen. So förderte die Erhebung beispielsweise Zahlen über Straßenobdachlose und jugendliche Wohnungslose zu Tage, sowie Erkenntnisse über Personen, die ohne Wohnungslösung aus Einrichtungen entlassen wurden. Diese Personenkreise gehören zu den vorrangigen Zielgruppen der nationalen Strategie. Die landesweite Zählung wurde 2009 wiederholt, woraus der Bezugswert für die Wirkungsbewertung der nationalen Strategie ermittelt wurde. Eine weitere Zählung



steht für 2011 an, um den Effekt der Strategie auf aggregierter Ebene (national und kommunal) zu messen.

## **Schweden**

Der Nationale Rat für Gesundheit und Sozialwesen wurde von der Regierung beauftragt, das Ausmaß der Wohnungslosigkeit in Schweden zu erfassen (NBHW, 2005). Dabei sollten Vergleiche zu den Ergebnissen aus früheren Erhebungen (1993, 1999) möglich sein. Die nationale Strategie Schwedens fußt auf einer Erhebung aus dem Jahr 2005 sowie auf früheren Erfahrungswerten im Kampf gegen Wohnungslosigkeit, sowohl auf nationaler als auch lokaler Ebene. Im Februar 2007 präsentierte die Regierung erstmals eine nationale Strategie zur Eindämmung von Obdachlosigkeit („Wohnungslosigkeit – viele Gesichter, viele Verantwortlichkeiten“).

Der Nationale Rat für Gesundheit und Sozialwesen hat von der Regierung den Auftrag, eine nationale Arbeit zu steuern und koordinieren, um Obdachlosigkeit und Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt entgegenzuwirken. Diese Anstrengungen müssen in Abstimmung mit dem Nationalen Rat für Wohnungswesen, Wohnbau und Planung, der Schwedischen Strafvollzugsbehörde, dem Amt für Gefängnis- und Bewährungswesen sowie dem Verband der lokalen Gebietskörperschaften und Regionen erfolgen. Diese Organe bilden zusammen die nationale Lenkungsgruppe der Obdachlosenstrategie. Weiters ist dem Projekt eine externe Bezugsgruppe beigegeben, der u. a. Betroffenenorganisationen angehören.

Die Strategie erstreckt sich über den Zeitraum 2007–2009. Vier Zielsetzungen stehen im Vordergrund:

- Ein Dach über dem Kopf ist ein Anspruch, der für jedeN gesichert sein muss. Darüber hinaus müssen koordinierte, auf die individuellen Bedürfnisse abgestellte Maßnahmen angeboten werden.
- Die Zahl jener, die bei ihrem Austritt aus dem Strafvollzug, einer therapeutischen Einrichtung oder einer betreuten Wohneinheit über keine Wohnung verfügen, muss verringert werden.
- Für alle Menschen, die in provisorischen/vorübergehenden Unterkünften oder in betreuten Wohneinrichtungen, die u. a. von den Sozialdienststellen angeboten werden, leben, muss der Zutritt zum normalen Wohnungsmarkt begünstigt werden.





- Die Zahl der Delogierungen muss eingedämmt werden, es dürfen keine Kinder von Delogierungen betroffen sein.

Im Zuge der Obdachlosenstrategie beauftragte die Regierung den Nationalen Rat für Gesundheit und Sozialwesen mit der Ausarbeitung eines Vorschlags für die kontinuierliche Beobachtung von Ausmaß und Beschaffenheit der Obdachlosigkeit. Ein besonderes Augenmerk gilt der Situation von Kindern und Jugendlichen. Der veröffentlichte Monitoringplan (NBHW, 2009) regt eine Strategie für ein systematisches langfristiges Begleitsystem für Wohnungslosigkeit an. Das Ziel eines fortgesetzten Monitorings besteht darin, die notwendigen Voraussetzungen für ein wirksames Vorgehen gegen Obdachlosigkeit zu schaffen und Maßnahmen der Wohnungslosenhilfe zu gestalten. Ein kontinuierlicher Beobachtungsmechanismus gestattet außerdem eine Beurteilung der ergriffenen Maßnahmen.

### **Norwegen**

Das Ministerium für Lokalregierungen und Regionalentwicklung verfolgt das Ziel, alle zwei Jahre eine Obdachlosenstudie durchzuführen, deren Ergebnisse in die Politikgestaltung einfließen und die budgetpolitische Prioritätensetzung beeinflussen. Die Abwendung und Bekämpfung von Wohnungslosigkeit ist heute fester Bestandteil der fortgesetzten Sozialwohnungsinitiativen der staatlichen norwegische Wohnbank (Husbanken).

Für den Zeitraum 2005-2007 hatte sich Norwegen mit einer nationalen Strategie zur Vorbeugung und Bekämpfung von Wohnungslosigkeit ausgestattet („Pfad zu einem dauerhaften Zuhause“). An der Ausgestaltung, inhaltlichen Abstimmung und Gliederung waren fünf Ministerien beteiligt. Das Ministerium für Lokalregierungen und Regionalentwicklung trug die Hauptverantwortung und nahm folglich eine steuernde und koordinierende Rolle wahr. Die übrigen Ressorts waren: Arbeit und soziale Eingliederung; Kinder und Gleichstellungsfragen; Gesundheit und Pflegedienstleistungen; Justiz. Für die Umsetzung der Strategie und der Arbeiten zeichnete vor allem die Husbanken verantwortlich. Die lokalen Gebietskörperschaften spielten eine zentrale Rolle in den Bemühungen zur Zielerreichung der Strategie. Die Husbanken, die als Koordinationsstelle des Staates fungierte, nahm die Verwaltung eines überwiegenden Teils der Gelder wahr. Die lokalen Gebietskörperschaften konnten bei der Husbanken unterschiedliche Mittel beantragen, von (Wohnbau-)Darlehen über Wohnzuschüsse bis hin zu Anschubfinanzierungen. Außerdem hatten sie die Möglichkeit, sich um Gelder für Aufsichtsdienste in Unterkünften für Wohnungslose und DrogenkonsumentInnen zu bemühen. Verwaltet wird dieses Instrument vom Norwegischen Verband für Arbeit und Sozialwesen.



Die Strategie umfasste fünf konkrete nationale Ziele:

- Halbierung der Zahl der Delogierungsklagen, Senkung der Zwangsräumungen um 30%.
- Haftentlassene sollen keine Zeit für die Suche nach einer vorübergehenden Unterkunft aufbringen müssen.
- Nach der Entlassung aus einer Institution soll niemand eine provisorische Unterkunft suchen müssen.
- Niemandem soll ein Notschlafplatz angeboten werden, wenn keine Qualitätsvereinbarung vorliegt.
- Niemand soll länger als drei Monate an einem einstweiligen Wohnplatz verbringen.

Die Überwachung der Strategie erfolgt mithilfe des KOSTRA-Informationssystems (nationale Obdachlosenberichte und Berichterstattungsinstrument Kommunen-Staat), das Kontrollinformationen zur Arbeit der lokalen Gebietskörperschaften bereitstellt. Die Zielvorgabe bzgl. der Delogierungen war die einzige messbare Größe. Die Zahlenangaben und Berichtsdaten aus KOSTRA sind gegenwärtig für die Beurteilung konkreter Zielumsetzungen nicht geeignet.

### **Kontinentaleuropäisches Modell (Deutschland, Luxemburg)**

In Staaten mit föderaler Struktur hat die Zentralregierung (der Bund) keine Zuständigkeiten für Wohnungswesen bzw. Wohnungslosigkeit. Folglich sind keine Grundlagen für nationale Datenerfassungssysteme zu Wohnungslosigkeit gegeben. In diesen Staaten gibt es regionale (und kommunale) Initiativen zur Beobachtung von Wohnungslosigkeit.

#### **Deutschland**

Die Obdachlosenhilfe ist weitgehend in Bundesgesetzen geregelt (SGB II und XII). Diese erhalten auf Länderebene eine konkrete Umsetzungsform (SGB Buch XII), ergänzt durch Anweisungen der Bundesagentur für Arbeit (SGB Buch II). Auf dieser Grundlage werden die konkreten Aktivitäten und Strategien von den zuständigen Exekutivbehörden — den lokalen Gebietskörperschaften — entwickelt und umgesetzt.



Die Definition von Wohnungslosigkeit unterscheidet zwischen drei großen Zielgruppen, je nach Dringlichkeit des Wohnungsnotstands: unmittelbar von Wohnungslosigkeit Bedrohte, von akuter Wohnungslosigkeit Betroffene und Personen, die aus sonstigen Gründen in unannehmbaren Verhältnissen leben. Diese Definition wurde in verschiedenen Studien weiter entwickelt und detaillierter gefasst.

Aufgrund des abgestuften Unterstützungswesens werden die Daten auf verschiedenen Ebenen erfasst. Die von den lokalen Gebietskörperschaften durchgeführten Erhebungen basieren teilweise auf verwaltungsrechtlichen Auflagen. Diese Erhebungen werden regelmäßig vorgenommen, jedoch ist die Reichweite je nach Bundesland unterschiedlich. Die unabhängigen Wohlfahrtsorganisationen sammeln in ihren Einrichtungen Informationen über Personen, die sich um einen Schlafplatz bei ihnen bemühen. Das Ergebnis ist ein differenzierter Fachdatenbestand, der im Laufe der Zeit ausgedehnt und mit den Nationalverbänden der lokalen Gebietskörperschaften koordiniert wird. Diese Daten werden in den Einrichtungen aufbereitet und zusammengefasst, anschließend erfolgt auf Bundesebene eine Veröffentlichung für alle Mitgliedsorganisationen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAGW).

## **Luxemburg**

Bis vor kurzem waren in Luxemburg kaum statistische Daten zur Wohnungslosigkeit vorhanden. Das Ministerium für Familie und Integration gab bei CEPS/INSTEAD eine entsprechende Erhebung in Auftrag. Die Betroffenen sollten zahlenmäßig und unter Berücksichtigung ihrer soziodemografischen Merkmale erfasst werden. Die Studienvorgaben lauteten:

- Begriffsdefinition von Wohnungs- und Obdachlosigkeit, Bestimmung einer Methodik zur Quantifizierung und Analyse von Wohnungslosigkeit im luxemburgischen Kontext;
- Erfassung zuverlässiger Daten durch eine Erhebung in Übereinstimmung mit der unter a) festgelegten Definition und Methodik;
- Aufbau einer Datenbank zu Wohnungs-/Obdachlosigkeit in Luxemburg;
- Ausarbeitung geeigneter Indikatoren;
- Auswertung der Ergebnisse der Erhebung.



Die Studie zog die ETHOS-Definition heran und setzte auf Zweiaugengespräche mit sämtlichen NutzerInnen von Wohnungsloseneinrichtungen während einer ganzen Woche (6.-12. Februar 2006). Insgesamt nahmen 41 der 43 Einrichtungen, auf die die Kriterien zutrafen, an der Erhebung teil.

Ergänzend zu dieser nationalen Kampagne sind zwei groß angelegte KundInnen-Aufzeichnungsmechanismen in Gebrauch. Das Ministerium für Chancengleichheit (MEGA) und das Gesundheitsministerium (MS) haben in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Gesundheitsforschungszentrum (CRP — Santé) Instrumente zur Messung von zwei Phänomenen entwickelt. Das MEGA sammelt Daten über Frauen, die offiziell vom MEGA zugelassene Frauenhäuser aufsuchen; das MS erhebt Daten zur laufenden Beobachtung von Drogenabhängigen.

### **Das südeuropäische Modell (Beispiel Italien)**

In Italien steht Wohnungslosigkeit erst seit wenigen Jahren im Blickfeld der PolitikmacherInnen. Folglich ist der Informationsbestand dürftig; Datenerfassungsmechanismen sind wenig fortgeschritten und bleiben lokal begrenzt. Außer einer quantitativen Erhebung aus dem Jahr 2000 (durchgeführt von CIES (*Commissione di indagine sull'esclusione sociale*) über die Fondazione Zancan) gibt es keine nationalen Daten zur Wohnungs- und Obdachlosigkeit.

2008 einigten sich das Wohlfahrtsministerium (Salute, Lavoro e Politiche Sociali), das staatliche Institut für Statistik, der italienische Wohnungslosen-Dachverband (Fio. PSD) und die Caritas Italien formell auf die Durchführung eines Forschungsprojekts über die Lebensverhältnisse von Menschen in extremer Armut. Dieses Vorhaben soll auch detaillierte Kenntnisse über Wohnungslosigkeit, den Status und die Profile wohnungsloser Menschen und die formalen bzw. informellen öffentlichen oder privaten Dienstleistungen zu Tage fördern, die im Land mit besonderer Bedachtnahme auf die Bedürfnisse Wohnungsloser angeboten werden. Die Ergebnisse und wichtigsten Veröffentlichungen sollen bis Dezember 2010 vorliegen. Diese Studie ist das erste Vorhaben, bei dem Obdachlosigkeit von einem offiziellen Amt für Statistik (ISTAT) bearbeitet wird und das von einer nationalen Behörde in Auftrag gegeben wird.

Die Definitionsansätze reichen von Wohnungsnotstand im engsten Sinn bis hin zum Fehlen sozialer Beziehungen, also von der Wohnraumunterversorgung als ausschlaggebendem Merkmal von Wohnungslosigkeit bis hin zu einer Lesart, die die Aspekte Deprivation und soziale Ausgrenzung mit einbezieht. Die nationale Studie ging von folgender Definition aus:



Personen, die einem Zustand von Wohnungsnot ausgesetzt sind, die zur Unmöglichkeit / zum Unvermögen führen, unabhängig ein Obdach im engsten Sinne zu finden bzw. zu erhalten.

Dazu gehören:

- Im öffentlichen Raum lebende Menschen (Straßen, Hütten, verlassene Autos, Wohnwagen, Lagerhäuser);
- In Nachtquartieren lebende Menschen, oder solche, die mehrere Stunden am Tag im öffentlichen Raum zubringen müssen;
- In Wohnungslosenheimen lebende Menschen, die über keine einstweilige Wohnung/Unterkunft verfügen;
- In vom Sozialwesen bereitgestellten Einrichtungen lebende Menschen (für Alleinstehende, Paare oder Gruppen).

Dazu gehören nicht:

- In überfülltem Wohnraum lebende Menschen;
- Bei Bekannten/Verwandten lebende Menschen;
- In illegal besetzten Behausungen oder in strukturierten Lagern in Städten lebende Menschen.

Das Forschungsprojekt erfordert drei operative Schritte:

1. **Zählung der Dienste**, mit denen Betroffene in der jeweiligen Gegend Kontakt aufnehmen können;
2. **Erhebung der Dienstleistungen**, die unter Punkt 1 erfasst wurden (bzw. einer Auswahl);
3. **Stichprobenerhebung zu Wohnungslosen** im Rahmen der (bzw. ausgehend von den) Dienstleistungen, die in der Erhebung unter Punkt 2 erfasst wurden.



## Mittel- und osteuropäisches Modell (Beispiele Ungarn und Slowenien)

Seit der Wende 1989/1990 hat Wohnungs- und Obdachlosigkeit nur allmählich einen Platz auf der Politikagenda erlangt. Mit dem Beitritt zur EU (2004 bzw. 2007) setzten verstärkte Überlegungen über mögliche Politikentwicklungen und Datenerfassungsinitiativen ein, u. a. im Rahmen der Nationalen Aktionspläne zur sozialen Eingliederung (heute: Nationale Strategieberichte zu Sozialschutz und sozialer Eingliederung) und des Peer Review-Prozesses. Der Kapazitätenaufbau der NROen im Hinblick auf die Erbringung von Dienstleistungen für Wohnungslose hat einige Zeit benötigt (vgl. Hradecký, 2007; Filipovic/Somogyi/Teller, 2009). Dennoch sind NROen in zahlreichen Staaten der EU10 in Datenerhebungen zur Straßenobdachlosigkeit und bei der Erstellung von KlientInnenregistern tätig (v. a. Tschechische Republik, Ungarn und Polen). Die Gesetzeslage in allen neuen Mitgliedstaaten schreibt vor, dass Trägerorganisationen von sozialen Dienstleistungen für Wohnungslose generell nur nach einer entsprechenden Zulassung öffentliche Gelder beanspruchen können. Damit steht ein Informationsmechanismus über einen hohen Anteil der Dienstleistungserbringung und -kapazität bereit. Außerdem ist eine Grundlage für die Gegenüberstellung von KlientInneninformationen gegeben, sollten Regierungen dies zu einer Finanzierungsbedingung machen.

### Ungarn

Das Problemfeld der Wohnungs- und Obdachlosigkeit fällt in die Zuständigkeit des Ministeriums für Soziales und Arbeit, welches die Koordination der Sozialdienstleistungen und Transferleistungen wahrnimmt. Seine Aufgaben umfassen die Ausgestaltung/Vorbereitung der Gesetzesbestimmungen über die operativen Voraussetzungen für Obdachloseneinrichtungen. Außerdem unterbreitet das Ministerium der Regierung Vorschläge für notwendige Weichenstellungen und Maßnahmen. Unter der Ägide des Ministeriums werden bestimmte Programme häufig von zwei öffentlichen Stiftungen umgesetzt, die auf dem Gebiet der Dienstleistungen für Wohnungslose tätig sind: Öffentliche Stiftung für wohnungslose Menschen, und „Solidarität“, eine öffentliche Stiftung für Wohnungs- und Obdachlose in Budapest. Von Nichtregierungsorganisationen getragene Programme werden vom Ministerium überwacht.

Das ungarische „Gesetz zur Sozialverwaltung und zu Sozialdienstleistungen“ ist seit 16 Jahren in Kraft (1993). Es enthält insbesondere folgende Bestimmungen:

- „(1) Als wohnungslos gilt, wer über keine gemeldete Wohnung/Unterkunft verfügt, ausgenommen solche Personen, die als Wohnort eine Einrichtung für Wohnungs- und Obdachlose angeben.“



- ..(2) Als wohnungslos gilt ferner, wer auf öffentlichen Plätzen oder in nicht für Wohnzwecke vorgesehenen Gebäuden die Nacht verbringt“.

Personen, auf die diese Definitionen zutreffen, haben Anspruch auf die im Gesetz vorgesehenen Finanzhilfen und Sozialdienstleistungen; die Unterstützung kann auf andere Hilfsbedürftige ausgeweitet werden. Der im genannten Gesetz definierte Obdachlosenstatus findet auch für die Gesundheitsversorgung und kostenlosen Gesundheitsdienstleistungen Anwendung.

TrägerInnen von Sozialdienstleistungen für Wohnungslose müssen in Ungarn eine Zulassung der lokalen Gemeinde oder des Amtes für Sozialwesen und Jugendschutz einholen. In den entsprechenden Auflagen ist auch der Einsatz verpflichtender Dokumentationssysteme geregelt. Die Regierung gibt den Gegenstand des Nationalen Statistikprogramms zur Datenerfassung vor. Die statistischen Zentralämter bereiten die Daten für die Veröffentlichung in den statistischen Jahrbüchern auf. Damit liegt Datenmaterial über den Personalstand, die Kapazitäten, die Dienstleistungsmerkmale und die Merkmale der DienstleistungsnutzerInnen vor.

Es gibt keine koordinierten regelmäßigen Datenerfassungsmechanismen offizieller Art, was DienstleistungsanbieterInnen für Wohnungslose in Ungarn anbelangt. Die einschlägigen Gesetze sehen vor, dass die KlientInnen Daten registriert werden müssen; andererseits gelten aufgrund strenger Datenschutzbestimmungen Beschränkungen für das Sammeln und Verwalten von Daten. Die DienstleistungsträgerInnen erfassen Daten über ihre KlientInnen, die jedoch keinesfalls für offizielle Zwecke aufbereitet werden.

Eine Arbeitsgruppe namens „3. Februar“ nahm 1998 in Budapest ihre Arbeit auf, um diese Manko auszugleichen. Sie setzt sich aus unabhängigen Fachleuten und SozialbetreuerInnen zusammen und agiert als unabhängiges Forschungsteam auf freiwilliger Basis. Die Gruppe sammelt für Forschungszwecke umfassende Daten von KlientInnen, die in Budapest an einem Stichtag — dem 3. Februar — eine Betreuungsstelle für Obdach-/Wohnungslose aufsuchen.

Eine Zeit lang war ein sog. Nationaler Fachrat für Obdachlosenfragen tätig, der der/dem MinisterIn für Soziales beratend zur Seite stand. Dieser Rat setzte sich aus 12 gewählten Mitgliedern zusammen; neben VertreterInnen von Obdachlosenverbänden waren dies die/der Ministerialbeauftragte und die zuständige Ministerialabteilung, sowie zu bestimmten Fragen dauerhaft (nationale Methodik) oder vorübergehend hinzugewählte Personen. 2008 entstand eine Obdachlosenstrategie, basierend auf den wissenschaftlichen Erkenntnissen der „Arbeitsgruppe 3. Februar“ und den



Bedürfnissen, die aus regionalen ExpertInnenkonsultationen und langen Debatten hervorgegangen waren.

## **Slowenien**

Verantwortlich ist das Ministerium für Arbeit, Familie und soziale Angelegenheiten. Die Erfassung von Daten zu Aspekten von Ausgrenzung im Wohnungsbereich (d. h. zu einer der ETHOS-Kategorien) geschieht kaum oder so gut wie gar nicht. Es findet offensichtlich auch keine Debatte über die Notwendigkeit solcher Daten statt, weshalb Probleme der Messung weder in der Öffentlichkeit noch in Fachdebatten ein Thema sind. Eine zusätzliche Schwierigkeit liegt in der überaus eingeschränkten Sichtweise auf die Problematik der Wohnungs- und Obdachlosigkeit. Betroffene gelten in Slowenien häufig als eine vernachlässigbare Gruppe von Menschen, die auf der Straße oder in Obdachlosenquartieren leben. Andere Arten von Wohnungslosigkeit werden nicht anerkannt (Frauenhäuser, junge Menschen in Notunterkünften). Die Einrichtungen, die den verschiedenen Gruppen (Gewaltopfern, Jugendlichen, Suchtkranken und Wohnungslosen) Unterkünfte bieten, werden nicht dem Problemfeld Obdachlosigkeit zugerechnet. Infolge dessen besteht keine Perspektive, die auf eine Zusammenführung von Daten aus diesen Bereichen abzielen würde.

Die offiziellen Daten zu sämtlichen Kategorien von Wohnungs- und Obdachlosen sind eher begrenzt. Namentlich zu den Obdachlosen liegen keine offiziellen Datenpakete vor. Den umfangreichsten Überblick zur Obdachlosensituation bietet die Datenbank des staatlichen Instituts für Sozialschutz, das Berichte über Dienstleistungen für Wohnungslose (finanziert vom Ministerium für Arbeit, Familie und soziale Angelegenheiten) und die NutzerInnenanzahl bündelt. Das Datenmaterial beschränkt sich auf die Ebene der Dienstleistungen (Liste der Quartiere, NROen), lässt die NutzerInnen jedoch unberücksichtigt. Aus diesen Gründen sind persönliche Angaben über die NutzerInnen verschiedener Obdachlosendienstleistungen und ihre Bewegungen (räumlich bzw. zwischen den Dienstleistungen) nicht ermittelbar.



## D. Problemstellungen im Zusammenhang mit der Datenerfassung und Dienstleistungsplanung

Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über Problempunkte, die im Zuge der Analyse der in den Unterlagen und Referaten der Peer Review beschriebenen Prozesse wahrgenommen wurden. Es handelt sich um die Stellungnahmen der Peer-Länder während der Seminardiskussionen (übereinstimmend mit dem Seminarprotokoll). Die Auflistung ist nicht vollständig, sondern soll praktische Aspekte sichtbar machen, die von anderen Staaten übernommen werden können, um die Wirksamkeit ihrer Datenerfassungsmechanismen zu verbessern, über praktische Informationsgrundlagen für die Abwendung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu verfügen und spürbare Resultate für KlientInnen erreichen zu können.

### Strategie

Die Wiener Praxis verdeutlicht das Wechselverhältnis zwischen eindeutig definierten Strategiezielen und empirisch unterlegten Politikmaßnahmen. Der erste Schritt im Planungsprozess war eine Zielvorgabe: ein unabhängiges, selbstbestimmtes Leben für alle KlientInnen. Die Umsetzungsstrategien der einzelnen Politikmaßnahmen und die Überwachung der erreichten Fortschritte für zentrale KundInnen-/Zielgruppen müssen sich allerdings auf wissenschaftliche Evidenzgrundlagen stützen. So waren beispielsweise die Präventionsstrategien von FSW und FAWOS mit Fakten zum Umfang von Delogierungen untermauert. Das oberösterreichische Sozialprogramm funktioniert ähnlich; es gibt die Instrumente der Sozialplanung vor und enthält einen jährlichen Aktionsplan (bzw. Jahresbericht), der Bedürfnisse und Maßnahmen zu den Erkenntnissen über die Beschaffenheit von Wohnungslosigkeit in Bezug setzt. Hierin besteht eine Ähnlichkeit zu lokalen Aktionsplänen gegen Obdachlosigkeit, wie es sie beispielsweise in Irland und Portugal gibt. Von einigen Peer-Ländern beige-steuerte Wissensgrundlagen (v. a. aus Skandinavien) verdeutlichen, wie nationale Obdachlosenstrategien mit klaren Zielgrößen ausgestattet werden, die in weiterer Folge für die Beobachtung der Umsetzungsarbeit seitens der lokalen Gebietskörperschaften herangezogen werden.

Die Diskussion im Seminarverlauf legte offen, dass die Einsetzung eines klaren und zugleich realistischen Zeitplans für die Politikumsetzung und -evaluierung von großer Wichtigkeit ist. Auf der Grundlage dieser Daten erstellt beispielsweise ein Fachgremium einen konsolidierten Bericht für ganz Oberösterreich, der konkrete Umset-



zungsmaßnahmen für einen Zeitraum von bis zu sechs Jahren vorsehen muss. Die Zeitabläufe sind je nach Land unterschiedlich. Zu knappe Vorgaben erweisen sich häufig als unrealistisch; andererseits lassen sich für langfristige Perspektiven notwendige Finanzierungszusagen politisch mitunter nur schwer durchsetzen.

Eine Besonderheit, auf die im Wiener Kontext hinzuweisen ist, betrifft den umfangreichen Sozialwohnungsbestand der Stadt („Gemeindewohnungen“). Damit ist leistbarer Wohnraum verfügbar, um die Bedürfnisse obdach-/wohnungsloser Menschen erfüllen zu können. Die Art der öffentlichen Finanzierung (angebotsseitige Beihilfen) und der nahezu universelle Anspruch auf gefördertes Wohnen sind weitere Säulen des Wiener Wohnungswesens. Insofern ist die Soziale Schiene, eine innerhalb des Gemeindewohnungsverbands ins Leben gerufene Instanz, um Wohnungslose und „gefährdete“ KlientInnen mit leistbaren, unabhängigen Wohnungen zu versorgen, ein zentrales Instrument für die Planung und Umsetzung von Politikmaßnahmen, die sich der Bedürfnisse Wohnungsloser annehmen.

## Datenerfassung

Die wichtigsten Bausteine für eine wirksame Datenerhebung sind hinlänglich dokumentiert (vgl. Edgar et al 2007, sowie die Ausführungen oben). Im Rahmen dieser Peer Review sind drei Punkte hervorzuheben: die Zuständigkeit für die Verwaltung, die Definition von Wohnungs-/Obdachlosigkeit und die Schaffung von Informationssystemen, die es laufend zu evaluieren gilt.

In Wien hat der FSW die Kontrolle über die Sozialdienstleistungen und ist zugleich für das Wohnungslosenhilfsprogramm zuständig. Damit ist eine eindeutig Verantwortung für die Durchführung und Koordinierung von Datenerfassungssystemen gegeben. Vom FSW wurde deshalb ein einheitlicher Dokumentationsstandard ausgearbeitet. Die Beratungsstelle des FSW ist berechtigt, sämtliche Elemente des grundlegenden Datenpakets zu erfassen; die Analyse und Berichterstattung dieser Angaben unterliegt ebenfalls ihrer Verantwortung.

Für eine wirksame Datenerhebung und ein zwischen zentralen Interessenvertretungen abgestimmtes Vorgehen ist ein eindeutiges Verständnis des Phänomens Obdachlosigkeit erforderlich. Das bedeutet, dass neben einer operativen Definition von Wohnungslosigkeit, die für Datenerfassungszwecke akzeptiert und verstanden wird, auch die Art der zu sammelnden Daten operativ bestimmt sein muss. Die ETHOS-Einteilung bietet ein Rahmenwerk für eine einheitliche Begriffsbestimmung. Ebenso wichtig ist indessen auch die Festlegung der Datenelemente, die zur/zum jeweiligen



Klientin/Klienten erhoben werden; außerdem muss der Zeitrahmen für die Bestimmung dieser Elemente als einheitlicher Standard akzeptiert sein. Der FSW folgt diesem Konzept und fördert die Verwirklichung eines vereinheitlichten Datenerhebungsmechanismus.

## Planungsmechanismen

Ziel der Peer Review war nicht nur, die Probleme der Datenerhebung zu erörtern, sondern auch jene der Datenverwertung in der Sozialplanung sowie die Umstände, die zur bedarfsgerechten Versorgung der KlientInnen beitragen. Die Diskussionen im Seminarverlauf bekräftigten, dass Datenerfassungssysteme sich nur dann bezahlt machen, wenn sie zur Verbesserung der Dienstleistungen und Wirkungssteigerung der Maßnahmen zur Abwendung bzw. Bekämpfung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit verwertet werden. Bei der Beschreibung des Beratungszentrums Wohnungslosenhilfe (bzWO) wurde die Bedeutung KlientInnen- sowie systembezogener Evaluierungen als Voraussetzung für eine wirksame bedarfsorientierte Dienstleistungsplanung hervorgehoben.

34

Dieser Ansatz impliziert zwei Ebenen der Analyse und Überwachung. Auf Systemebene ist ein Verständnis für die Reichweite und die Ursachen von Wohnungslosigkeit sowie das (sich verändernde) Profil obdachloser Menschen unverzichtbar. Dies setzt wiederum verfügbare KlientInnendaten und kontinuierliche Dokumentationsmechanismen voraus. Auf KlientInnenebene müssen ausreichend detaillierte Einzelfalldaten vorliegen, um Ergebnismessungen und Evaluierungen vornehmen zu können. KlientInnendaten setzen Instrumente voraus, mit denen sich die entsprechenden Daten in allen wichtigen Etappen der Dienstleistungsversorgung und Wohnungseingliederung erfassen lassen. Dies erfordert eine KlientInnen-Kennung, um die Integration von Datensystemen zu ermöglichen. Gleichzeitig gilt es, die Anonymität der Individuen zu bewahren und höchste Datenschutznormen einzuhalten.

Die beinahe einzigartigen Rahmenbedingungen des FSW und der Sozialen Schiene versetzen Wien in die beneidenswerte Lage, Wohnraumversorgung und Unterstützung zu verknüpfen und so mit einer koordinierten Dienstleistungsplanung auf geortete Bedürfnisse einzugehen. Eine derart koordinierte Aktion ist unter Kommunalbehörden realisierbar, wo die Verantwortung für Wohnungspolitik und soziale Unterstützung zusammen liegen. Diese Vorgehensweisen erfordern allerdings etablierte Abläufe, Protokolle und Entscheidungsstrukturen, um Informationssysteme und Versorgungsverfahren kurzzuschließen, sowohl auf KlientInnen- als auch Systemebene. In diesem Kontext lassen sich aus dem Wiener Modell allgemein gültige



---

Erkenntnisse ableiten, wenngleich weder die Organisation noch die Dienstleistungserbringung überall Nachahmung finden kann.



## Literatur

Edgar, W. / Meert, H. (2005): Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. Feantsa, Brüssel.

Edgar, W. / Harrison, M. / Watson, P. / Busch-Geertsema, V. (2007): Measurement of Homelessness at European Union Level (Messung der Obdachlosigkeit auf EU-Ebene); Europäische Kommission (GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit), Brüssel.

Edgar, W. / Busch-Geertsema, V. (2009): Counting homeless people in the 2010 census round: use of enumeration and register-based methods. Paper for Joint Unece/Eurostat meeting on Population and Housing Censuses, Geneva, October 28<sup>th</sup> 2009.

Busch-Geertsema, V. / Edgar, W. (2009): Survey on the Use and Potential Harmonisation of Core Variables for Measuring Homelessness. University of Dundee, Dundee (<http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/research.html>).

UNECE (2007): Register-based statistics in the Nordic countries. UNECE, Geneva.

UNECE/EUROSTAT (2006): Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing. UNECE, Geneva.

Benjaminsen, L. / Christensen, I. (2007): Hjemløshed i Danmark 2007: National kortlægning. SFI : 07 : 22. (Homelessness in Denmark 2007: national survey). København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, S. 159ff.

National Board of Health and Welfare (2009): Homelessness: Multiple Faces, Multiple Responsibilities. Socialstyrelsen, Stockholm.

National Board of Health and Welfare (2009): Plan for continuous monitoring of the extent and character of homelessness — a strategy for disseminating knowledge and information. Socialstyrelsen, Stockholm ([www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)).

Hradejký, I (2008): Building Capacity of Homelessness Services in the Czech Republic. European Journal of Homelessness (2) S. 177–190.

Filipovic-Hrast, M. / Somogyi, E. / Teller N. (2009): [The Role of NGOs in the Governance of Homelessness in Hungary and Slovenia](#). European Journal of Homelessness (3), S. 101–126.



## Anhang 1 — EU-Indikatoren auf dem Gebiet des Wohnungswesens

	Gegenstand	Titel, Definition	Aufschlüsselung	Anmerkung
Sekundärindikator	Wohnkosten	Wohnkosten-Überlastungsquote Anteil der Bevölkerung in Haushalten, deren Gesamtwohnkosten (nach Abzug von Wohnungsbeihilfen) mehr als 40% des gesamten verfügbaren Haushaltseinkommens (nach Abzug von Wohnungsbeihilfen) ausmachen.	Geschlecht; Alter (0–17; 18–64; 65+); Einkommensquintile; arm/nicht arm; Miet-/Eigentumsverhältnis (4 Kategorien: Volleigentum, Eigentum mit verbleibenden Hypotheken-/Zinszahlungen; Miete zum Marktpreis; Miete mit Förderung oder mietfrei); Grad der Verstärkung; Haushaltstyp.	Die Wohnkosten beinhalten Zinsrückzahlungen für Hypotheken (abzüglich allfälliger Steuervergünstigungen) für EigentümerInnen bzw. Mietenzahlungen, vor Abzug von Wohnungsbeihilfen für VermieterInnen bzw. Wohnungsbeihilfen für mietfreie Haushalte. Ebenfalls enthalten sind Wohnungsver sicherungen, verpflichtende Dienstleistungen und Wohnnebenkosten (Abwasser, Müllabfuhr u. dgl.), regelmäßige Instandhaltungs- und Reparaturkosten, Steuern sowie Energiekosten (Wasser, Strom, Gas und Heizung). Nicht enthalten sind Kapitalrückzahlungen durch HypothekennehmerInnen. In Wohnungsbeihilfen einbezogen sind Wohngeld <sup>4</sup> und Eigenheimförderungen <sup>5</sup>

4 Wohngeld: Ein laufender bedürftigkeitsabhängiger Transfer, der von staatlichen Stellen vorübergehend oder langfristig zur Deckung der Mietkosten gewährt wird.

5 Eigenheimförderung: Ein bedürftigkeitsabhängiger Transfer, der von staatlichen Stellen zur Deckung der laufenden Wohnkosten gewährt wird, in der Praxis häufig Unterstützung bei Hypotheken- und/oder Zinszahlungen.



	Gegenstand	Titel, Definition	Aufschlüsselung	Anmerkung
Sekundärindikator	Überbelegung	Überbelegungsrate Anteil der in Haushalten mit Überbelegung lebenden Menschen. - Alle Haushalte <sup>6</sup> ; - ohne Einpersonenhaushalte.	Geschlecht; Alter [0–17; 18–64; 65+]; Einkommensquintile, arm/nicht arm; Miet-/Eigentumsverhältnis (4 Kategorien): Volleigentum, Eigentum mit verbleibenden Hypotheken-/Zinszahlungen; Miete zum Marktpreis; Miete mit Förderung oder mietfrei); Grad der Verstärkerung; Haushaltstyp	Überbelegung wird angenommen, wenn der Haushalt nicht zumindest folgende Merkmale erfüllt: - 1 Raum pro Haushalt; - 1 eigener Raum pro Paar; - 1 eigener Raum für jede alleinstehende Person ab 18 Jahren; - 1 eigener Raum für je zwei Minderjährige gleichen Geschlechts (12–17 Jahre); - 1 eigener Raum für jedeN MinderjährigeN eines Geschlechts (12–17 Jahre); - 1 eigener Raum für je zwei Minderjährige unter 12 Jahren.
Kontextinformationen	Wohnraumunterversorgung	Wohnraumunterversorgung aufgeschlüsselt nach Einzelkriterien Anteil der von Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt betroffenen Bevölkerung, aufgeschlüsselt nach Einzelkriterien und Gesamtanzahl an Kriterien.	Geschlecht; Alter [0–17; 18–64; 65+]; Einkommensquintile; arm/nicht arm; Miet-/Eigentumsverhältnis (4 Kategorien): Volleigentum, Eigentum mit verbleibenden Hypotheken-/Zinszahlungen; Miete zum Marktpreis; Miete mit Förderung oder mietfrei); Grad der Verstärkerung, Haushaltstyp	Folgende Kriterien der Wohnraumunterversorgung werden betrachtet: - Undichtes Dach, feuchte Wände/Böden/Fundamente, verrottete Fenster-rahmen oder Böden - Weder Bad noch Dusche in der Wohnung - Keine Toilette mit Wasserspülung in der Wohnung (Alleinnutzung durch den Haushalt) - Mangelnde Helligkeit

6 In der Berechnung berücksichtigt sind Einpersonenhaushalte, die dann als sozial benachteiligt gelten, wenn die Personen in einer Einzimmerwohnung (ohne Trennung von Schlaf- und Wohnzimmer) leben. Diese auf sämtlichen Haushalten beruhende Berechnung ist systematisch heranzuziehen, wenn das Kriterium „Überbelegung“ gemeinsam mit anderen Kriterien der Wohnqualität analysiert wird.

	Gegenstand	Titel, Definition	Aufschlüsselung	Anmerkung
Kontextinformationen	Wohnkosten	<p>Wohnkostenanteil am gesamten verfügbaren Haushaltseinkommen</p> <p>Medianverteilung des Wohnkostenanteils (nach Abzug von Wohnungsbeihilfen) auf Individuen, im Verhältnis zum gesamten verfügbaren Einkommen (nach Abzug von Wohnungsbeihilfen)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Median für Gesamtbevölkerung +</li> <li>- Median für armutsgefährdete Bevölkerung</li> </ul>	<p>Geschlecht;</p> <p>Alter (0–17; 18–64; 65+);</p> <p>Einkommensquintile;</p> <p>Miet-/Eigentumsverhältnis (4 Kategorien: Volleigentum, Eigentum mit verbleibenden Hypotheken-/Zinszahlungen; Miete zum Marktpreis; Miete mit Förderung oder mietfrei); Grad der Verstärkung; Haushaltstyp.</p>	









<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

## „Obdachloserhebung“ : für verbesserte Planungsgrundlagen in der Wohnungslosenunterstützung

Peer-Länder : **Dänemark, Deutschland, Ungarn, Italien, Luxemburg, Norwegen, Slowenien, Schweden**

Wohnungslosigkeit ist die wohl akuteste Ausprägung von Armut – nicht umsonst erging vom Europäischen Parlament die Forderung nach einer „Ab-schaffung der Straßen-Obdachlosigkeit“ in der EU bis 2015.

Es besteht jedoch ein Wissensdefizit bezüglich der Ursachen von Wohnungslosigkeit und der tatsächlichen Anzahl von Menschen, die auf der Straße leben. Dieses Manko macht die Ausarbeitung wirksamer Lösungsstrategien für PolitikgestalterInnen umso schwieriger.

Die Stadt Wien, wo die Obdachloseneingliederung in Wohnungsprogramme seit über 20 Jahren ein vorrangiges Ziel darstellt, hat die Erfassung empirischer Daten zur Obdachlosenproblematik als Eckpfeiler für die Verwirklichung wirksamer und bedarfsorientierter Hilfsmaßnahmen erkannt.

Quantitative und qualitative Daten zur Obdachlosigkeit sollen der Stadt die Möglichkeit geben, die lokale sozialpolitische Planung bedürfnisgerecht anzupassen und zu verbessern, um letztlich die Eingliederung Wohnungsloser in den regulären Wohnungsmarkt voranzutreiben.

Die Schwierigkeit bei der Datenerhebung zur Obdachlosigkeit hat vor allem damit zu tun, dass das Phänomen bislang nicht erschöpfend erforscht ist und selbst die Begriffsdefinitionen in der EU weit auseinander gehen. Schon allein in dieser Hinsicht könnte der Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten einen sinnvollen Beitrag zum Aufbau einer einheitlichen Methodik leisten.