

ISR-BULLETIN 3/2024



OBDACHLOSIGKEIT, WOHNUNGS- LOSIGKEIT & PREKÄRES WOHNEN

AKTUELLE DATENLAGE & VORSCHLÄGE FÜR EINE ÖSTERREICHWEITE ERHEBUNG

ROBERT MUSIL, PHILIPP SCHNELL (ISR) UND CORNELIA DLABAJA (FH WIEN)

Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit und prekäres Wohnen sind ein Ausdruck von extremer Armut, der mit hohen sozialen und gesellschaftlichen Kosten einhergeht. So ist es kaum verwunderlich, dass den genannten Phänomenen vor dem Hintergrund steigender Mieten, Energiekosten sowie allgemeiner Lebenshaltungskosten besondere Aktualität zukommt. Im Kampf gegen Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit und prekäres Wohnen wird der adäquaten und umfassenden Erhebung von Daten zentrale Bedeutung beigemessen, da das Wissen über diese Phänomene eine wichtige Voraussetzung zur Entwicklung von zielgerichteten Maßnahmen und Strategien darstellt. Allerdings ist deren Erfassung mit beträchtlichen Herausforderungen verbunden, da sehr unterschiedliche Ausprägungen existieren, zwischen der „harten“ Obdachlosigkeit und verschiedenen Formen prekären Wohnens, die in der Gesellschaft „unsichtbar“ sind und nur schwer statistisch erfasst werden können. Vor diesem Hintergrund ist es Ziel dieser Machbarkeitsstudie, die in Österreich sehr uneinheitliche Situation der Datenerhebung und -verfügbarkeit abzubilden und Vorschläge zu entwickeln, um diese Datenbasis zu verbessern.

KEYPOINTS

- In der Machbarkeitsstudie wurden die unterschiedlichen Datenbestände zu Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekärem Wohnen in den österreichischen Bundesländern erhoben.
- Empirische Grundlage der Studie bilden umfangreiche Literaturrecherchen, die Identifikation und Bewertung von internationalen Best-Practice-Beispielen, Experten- und Expertinneninterviews sowie Workshops mit Stakeholder:innen aus allen Bundesländern und relevanten Institutionen.
- Im Rahmen des Projekts wurden mehrere Modellvorschläge entwickelt, wie eine umfassende und flächendeckende Erhebung in Österreich durchgeführt werden kann.

HINTERGRUND

ALLGEMEINE PROBLEMSTELLUNG

Im Kampf gegen Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit und prekäres Wohnen wird der adäquaten und umfassenden Erhebung von Daten zu den genannten Phänomenen zentrale Bedeutung beigemessen, da das Wissen über deren Struktur und Dynamik eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung adäquater Maßnahmen und Strategien durch die Politik bildet.

Allerdings stellen deren Erfassung und Definition ein schwieriges Unterfangen dar. Dies liegt einerseits daran, dass es sich hier um sehr diffuse Phänomene handelt, da zwischen den beiden Polen der „harten Obdachlosigkeit“ und den unterschiedlichen Formen prekären Wohnens sehr unterschiedliche Ausprägungen existieren. Andererseits sind diese von einer starken Dynamik geprägt, da Personen häufig nur sehr kurzzeitig von Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit oder prekärem Wohnen betroffen sind oder aber sehr lange Verläufe aufweisen, dabei jedoch zwischen den divergenten Ausprägungen wechseln, die mit unterschiedlichen Methoden erfasst werden können.

Es verwundert daher kaum, dass die adäquate Erfassung der genannten Phänomene in der internationalen Forschung als große Herausforderung betrachtet wird. Aufgrund unterschiedlicher nationaler Definitionen, die den Fokus auf verschiedene Aspekte von Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit und prekärem Wohnen legen, war ein europäischer Vergleich von Daten lange Zeit de facto unmöglich.

AKTUELLE SITUATION IN ÖSTERREICH

Wie auch in anderen föderal organisierten Ländern, erfolgt die Erfassung von Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit und prekärem Wohnen in Österreich auf den Gebietskörperschaftsebenen des Bundes und der Länder mit unterschiedlichen Methoden.

Auf Bundesebene läuft die Erfassung über die Statistik Austria, die Daten zu jenen Personen erfasst, die entweder im Zentralen Melderegister (ZMR) mit einer Hauptwohnsitzbestätigung als obdachlos aufscheinen oder in einer Einrichtung für Obdach- und Wohnungslose registriert sind.

Weitere Datenquellen liegen auf Ebene der Bundesländer sowie der Betreuungseinrichtungen vor, die vor allem auf Zählungen, Befragungen sowie den organisationsinternen Daten der Trägerorganisationen basieren. Dabei haben die Größe und Breite des Betreuungsangebotes der jeweiligen Institutionen und NGOs in den Bundesländern zentrale Bedeutung für die adäquate Erfassung der Phänomene Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit und prekäres Wohnen. Hierbei ist des Weiteren zu berücksichtigen, dass diese Betreuungsnetzwerke und damit die Erfassung von Daten zwischen den Bundesländern erheblich variieren.

DATEN UND METHODIK

Diese Machbarkeitsstudie verfolgt einen explorativen Forschungsansatz, der darauf abzielt, die Datenlage zu Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit und prekärem Wohnen in ihrer Komplexität zu erfassen sowie Vorschläge zu deren möglicher Verbesserung zu machen. Dazu wurde ein mehrstufiger, multimethodischer Ansatz gewählt, bei dem die Ergebnisse jedes Arbeitsschrittes als Grundlage für den nächsten Analyseschritt herangezogen wurden. So konnten unterschiedliche methodische Ansätze in ein übergreifendes Forschungsdesign integriert werden, das verschiedene relevante Themenbereiche schrittweise erschließt.

Im Zuge der Literatursuche wurden einerseits bestehende Daten und Datenquellen zu Obdach- und Wohnungslosigkeit sowie prekärem Wohnen recherchiert. Dabei wurden Datenquellen von bundesweit agierenden Organisationen (z.B. Statistik Austria), Organisationen auf Landesebene (z.B. Sozialreferate) sowie auf Stadt- und Gemeindeebene miteinbezogen. Diese wurden ergänzt um Erhebungen von unabhängigen Forschungsinstituten, Netzwerkorganisationen sowie Daten der Trägerorganisationen, die Beratungs- und Hilfsangebote für Betroffene anbieten.

Weiters wurden 25 Experten- und Expertinneninterviews geführt, um detailliertere Informationen zu Erhebungs- und Datensammelaktivitäten zu gewinnen. Bei der Auswahl der befragten Personen wurde insbesondere darauf geachtet, Vertreter:innen auf Bundes-, Landes- und Organisationsebene miteinzubeziehen. Zudem wurde versucht, die unterschiedlichen Bundesländer, Erhebungsmethoden und Zugänge zur Messung von Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekärem Wohnen abzudecken.

Im Zuge eines Workshops wurden relevante Stakeholder:innen aus unterschiedlichen Bereichen und Bundesländern eingeladen und deren Ansichten zur gesamten Bandbreite der unterschiedlichen Erkenntnisse aus den vorangehenden Projektphasen eingeholt.

RESULTATE

AKTUELLE DATENLAGE

Die bisherige Datenlage zu Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit und prekärem Wohnen zeigt für Österreich eine uneinheitliche Erhebungssituation, die auf mehreren Gebietskörperschaftsebenen angesiedelt ist.

Zu den Problemen bei der aktuellen Form der Erhebung zählen auf gesamtstaatlicher Ebene die Unschärfe, die sich durch die Erfassung über das Zentrale Melderegister (ZMR) ergibt, insbesondere durch Doppelzählungen oder Untererfassung bestimmter Gruppen, oft auch aufgrund inkonsistenter Meldepraxen. Weiters zeigt sich auf Ebene der Länder eine sehr uneinheitliche Praxis in der Erfassung von Daten der geförderten Beratungs- und Betreuungseinrichtungen, in Abhängigkeit vom jeweiligen Fördersystem.

Letztlich existiert auch auf Ebene der Betreuungseinrichtungen eine sehr unterschiedlich gehandhabte Erhebungs- und Dokumentationspraxis, die wiederum vom Fördersystem sowie vom jeweiligen politischen Interesse der Länder abhängt.

Das Gesamtbild der Datenlage zu Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit und prekärem Wohnen in Österreich ist von einer uneinheitlichen Erhebungspraxis geprägt (vgl. Übersicht in Abb. 1), die – regional differenziert – beträchtliche Erhebungslücken aufweist. Diese schwankt beträchtlich zwischen den unterschiedlichen Bedarfsgruppen, überdies zeigen sich große Erhebungsunterschiede zwischen Stadt und Land. Entsprechend vereinfachend erscheint oft die gesellschaftliche und mediale Debatte, die meist vom Stereotyp des männlichen Obdachlosen in der Großstadt geprägt ist. Umfassendere Erhebungen in anderen Ländern (etwa Dänemark, Deutschland oder Finnland) zeigen, dass dieses Bild lediglich die Spitze des Eisbergs darstellt. Eine umfassende Erhebung, die die unterschiedlichen Bedarfsgruppen, wie Familien, Frauen, Kinder und Jugendliche, wie auch deren regionale Differenzierung adäquat berücksichtigt, wäre daher von enormer Bedeutung, um Ausmaß und Profil von Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit und prekärem Wohnen realistisch einschätzen zu können und in Folge adäquate Strategien zu entwickeln.

DREI MODELLVORSCHLÄGE ZUR UMFASSENDEN DATENERHEBUNG

Basierend auf einer umfangreichen Literaturrecherche, zahlreichen Experten- und Expertinneninterviews sowie einem Workshops mit Stakeholder:innen, wurden drei mögliche Erhebungsstrategien vorgeschlagen, die einerseits internationale Best-Practice-Beispiele, andererseits den österreichischen Kontext berücksichtigen (Abb. 2).

- Erstens eine dezentrale Erhebung auf Ebene der Länder, bei der Daten in den Betreuungsinstitutionen, ausgehend von den jeweiligen Landesreferaten, erhoben, dort aggregiert und pseudonymisiert werden. Die Daten werden dann an zentraler Stelle (Ministerium, Forschungseinrichtung) gesammelt, aufbereitet und gelagert.
- Zweitens eine zentral organisierte Erhebung direkt in den Betreuungsinstitutionen, die durch ein Ministerium oder eine Forschungseinrichtung koordiniert, begleitet und umgesetzt wird.
- Das dritte Modell umfasst eine partielle dezentrale Erhebung auf Ebene einzelner Bundesländer. Eine zentrale Einrichtung koordiniert die Erhebung in Kooperation mit den teilnehmenden Landesorganisationen und dem Netzwerk der Betreuungseinrichtungen in den teilnehmenden Bundesländern.

	Wien	Salzburg	Vorarlberg	Steiermark	Ober- österreich	Nieder- österreich	Tirol	Burgenland	Kärnten
1	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR
	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG
	STW	STW	STW	STW	STW	STW	STW	FLO	FLO
	FLO	FLO	FLO	FLO	STC	FLO	FLO		
2		Zählung	Zählung						
	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR
	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG
	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO
3		Zählung	Zählung						
	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR
	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG
	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO
4		Zählung	Zählung						
	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG
	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO
		Zählung	Zählung						
5	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG
	STW	STW	STW	STW	STW	STW	STW	STW	STW
	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO
		Zählung	Zählung						
6	ZMR	ZMR	ORG	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR	ZMR
	ORG	ORG	FLO	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG	ORG
	FLO	FLO	Zählung	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO	FLO
		Zählung							

Abb. 1: Optimale Abdeckung durch Multi-Method-Datenerhebung (ISR) ZMR = Zentrales Melderegister; ORG = Organisationsdaten; STW = Streetwork; Zählung = Obdachlosenzählung; STC = Streetcount; FLO = föderale Landesorganisationen; blaue Umrahmung = durch Street count/Streetwork erfasste Gruppen; rote Umrahmung = durch ZMR abgedeckte Gruppen; grüne Umrahmung = durch Zählung abgedeckte Gruppen; grüne Hintergrundfarbe = weitgehende Abdeckung; gelbe Hintergrundfarbe = mittelmäßige Abdeckung; rote Hintergrundfarbe = geringe Abdeckung; ISR

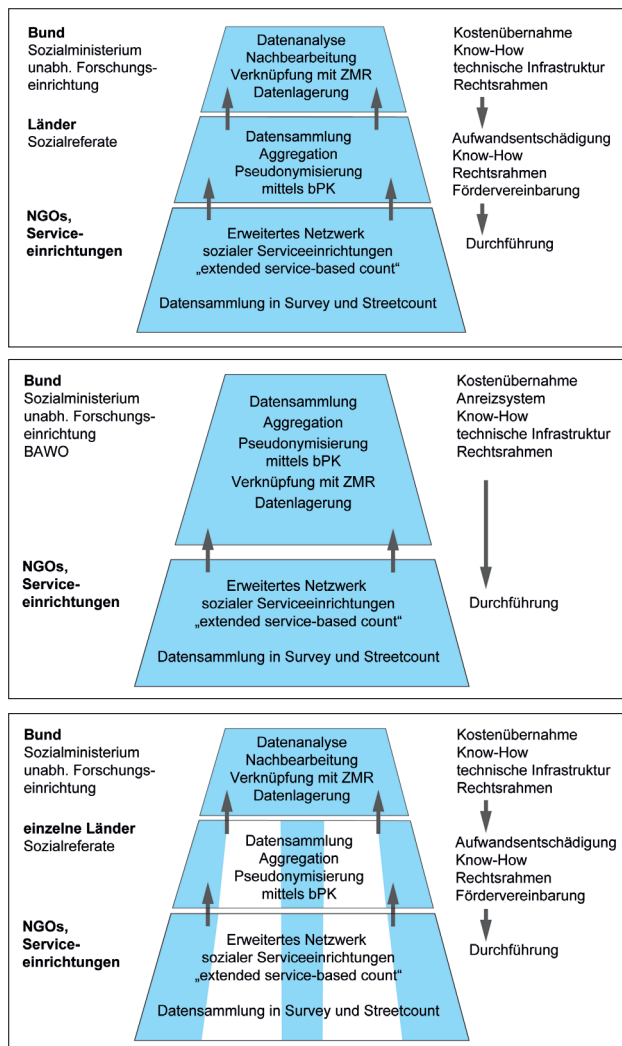


Abb. 2: Drei Modellvorschläge für eine umfassende Datenerhebung: dezentrale Erhebung auf Ebene der Bundesländer (oben), zentralisierte Erhebung über eine Bundeseinrichtung (mitte) sowie partielle dezentrale Erhebung auf Länderebene (unten); ISR

Die wissenschaftliche Literatur, aber auch die internationalen Erfolgsbeispiele weisen eindeutig darauf hin, dass eine Erhebung von Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit und prekärem Wohnen vor allem dann erfolgreich ist, wenn diese in eine umfassende nationale Strategie und eine breitere Initiative zur Bekämpfung von Armut und Wohnraumgefährdung eingebunden ist. Dies stellt für föderal organisierte Staaten (vgl. dazu auch Belgien) eine nicht unbeträchtliche Herausforderung dar, da die Betreuungseinrichtungen sowie die entsprechenden Sozialhilfe- und Fördersysteme auf Länderebene verankert sind. Damit ist es letztlich eine politische Entscheidung, wie eine Erhebung im österreichischen Mehrebenensystem abgebildet wird und entsprechend durchgeführt werden soll.

Idealerweise sollte die Erhebung zwischen den Interessen der gebietskörperschaftlichen Ebenen, der Beratungs- und Betreuungseinrichtungen sowie der betroffenen Personen und Haushalte abgestimmt sein. Im Sinne einer möglichst weitgehenden Erfassung der Phänomene Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit und prekäres Wohnen ist weiters die Umsetzung eines Multi-Method-Designs von zentraler Bedeutung; erst dadurch ist es möglich, die Erhebungslücken der einzelnen Methoden zu schließen. Eine einheitliche, österreichweite Erhebung, die auf einer breiten Einbindung der Länder und Gemeinden sowie des Netzwerkes der Betreuungseinrichtungen basiert, ermöglicht auch die Erfassung der Phänomene in ihrer regionalen Differenzierung. Über die möglichst breite Einbindung von Organisationen mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Aufgabenfeldern können zudem Daten zu verschiedenen Subgruppen und deren soziodemografischer Struktur generiert werden. Auf diese Weise können zielgenaue Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene, differenziert nach Bedarfsgruppen und deren regionaler Struktur, entwickelt werden. Darüber hinaus hilft eine umfassende, österreichweite Erhebung sowohl europäische und internationale Initiativen mitzutragen als auch ein neues Bewusstsein für diese gesamtgesellschaftliche Problematik zu schaffen.

ECKDATEN

Projektteam: Robert Musil und Philipp Schnell (ISR), Cornelia Dlabaja (FH der WK Wien)
Laufzeit: August 2023 bis März 2024

ZUM WEITERLESEN

Musil, R., Schnell, P. und Dlabaja, C. (2024): Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäres Wohnen. Aktuelle Datenlage und Vorschläge für eine österreichweite Erhebung. Wien: ISR-Forschungsbericht 59. 163 Seiten. Wien: Verlag der ÖAW.

Schnell, P. und Musil, R. (2024): Strategies for measuring homelessness in a federally organised state – the case of Austria. In: *European Journal of Homelessness*, Volume 18, Issue 2, S. 189-216.

KONTAKT

PD MMag. Dr. Robert Musil
T: +43 1 51581-3524
robert.musil@oaw.ac.at