

2011

Helix – Forschung und
Beratung, Salzburg

Heinz Schoibl

[WOHNPATINNENSCHAFTEN]

Exposee für die Implementierung des Modells von Housing – First für die Zielgruppe akut
wohnungsloser Menschen mit Mehrfachdiagnostik im Bundesland Salzburg

*WohnpatInnenschaften (.housing first')
im Bundesland Salzburg*

GLIEDERUNG

1. Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe in Salzburg	3
2. Bedarfslagen und Zielgruppen für ergänzende Angebote	5
2.1 Monitoring – quantitative und qualitative Aspekte von Wohnungslosigkeit	5
2.2 Wirkungsanalyse der WLH: Was leisten die Einrichtungen der WLH? Wo hängt und hapert es aktuell?	6
2.3 Zielgruppenspezifische Lücken in der Versorgungslandschaft: Was steht an?	6
3. Housing – First für akut wohnungslose / obdachlose Personen	8
3.1 Erfahrungen mit der Umstellung der WLH auf einen auf Wohnvermittlung ausgerichteten Ansatz des Housing – First	10
3.2 Zielgruppen und Aufgabenschwerpunkte für die Implementierung von Housing – First	11
3.3 Passfähigkeit von Housing – First in der aktuellen WLH-Struktur in Salzburg	11
3.4 Vernetzungschancen und Anschlussfähigkeit von Housing – First	12
4. Vorüberlegungen für einen Umsetzungsplan	13
4.1 Pilotphase im Zeitraum 2011 bis 2013 – Aufbau, Entwicklung und Start von Einzelfallbetreuungen	13
4.1.1 Betreuungskonzept in Stichworten	13
4.1.2 Qualitätssicherung, Monitoring und Evaluation der Pilotphase	14
4.2 Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Housing – First	15
4.2.1 Exkurs: Finanzierung von Wohnkosten im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung	15
4.2.2 Exkurs: Finanzierung von sozialen Diensten und Einrichtungen der Behindertenhilfe	16
4.3 Rahmenbedingungen für Housing – First am Salzburger Wohnungsmarkt	17
Anhang I.: Wirkungsanalyse des Modellprojekts in Boston	20
Anhang II: Tab. Überblick über die WLH in Salzburg	21

1. Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe in Salzburg

Die Wohnungslosenhilfe in Österreich ist vor etwa 30 Jahren entstanden und hat damit Schritt für Schritt eine Tradition abgelöst, die sich bis dahin auf die Bereitstellung von Armenhäusern und Nachtsylen beschränkte, wie sie in den größeren Städten entweder von der öffentlichen Hand selbst (z.B.: städtisches Asyl in Salzburg / Linzergasse; Meldemannstraße in Wien) oder von kirchennahen Einrichtungen (vgl. etwa Haus der jungen Arbeiter, Dornbirn) geführt wurden.

Auch in diesen ersten Jahren einer professionellen Wohnungslosenhilfe stand das Primat der **Linderung der Notlage** im Vordergrund der Bemühungen. Notschlafstellen und Tageszentren lösten in der Folge in vielen Städten und Regionen Österreichs (eine analoge Bewegung kann für den gesamten deutschsprachigen Raum nachgezeichnet werden) die traditionellen Herbergen und Asyle ab. Erst langsam setzte sich in den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts eine **Diversifizierung** der Angebotslandschaft durch. Sozialberatungsstellen und/oder Tageszentren, betreute Wohnheime und sozialtherapeutische Wohngemeinschaften bestimmen seither die Angebotsstruktur der WLH.

Erst etwa Mitte der 90er Jahre konnte sich der Arbeitsansatz der **Prävention** nachhaltig in der WLH durchsetzen. In Salzburg nahm Anfang der 90er Jahre die erste Fachstelle für Delogierungsprävention in Österreich die Arbeit auf (wenige Jahre danach in Wien, zeitversetzt folgten in den letzten Jahren die Bundesländer Oberösterreich, Niederösterreich, Steiermark und Vorarlberg) und bietet weither landesweit eine professionelle Hilfe zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit infolge einer gerichtlichen Auflösung des Wohnverhältnisses sowie einer anschließenden Zwangsräumung. Weitere innovative Schritte zur **Qualitäts- und Strukturentwicklung** der WLH in Salzburg betreffen¹:

- FRAUENTREFFPUNKT: Beratung und Betreuung wohnungsloser Frauen
- Exit 7 / Caritas: Einrichtung für wohnungslose Jugendliche und junge Erwachsene (Notschlafstelle, Beratung und Tagesstruktur)
- SOALP / Caritas: Einrichtung für alkoholranke Wohnungslose nach einer Entwöhnungsbehandlung (heimförmig)
- ABW / ambulant betreutes Wohnen: nachgehende Wohnbetreuung in Wohnungen
- WOHNINTEGRATION / Caritas: aufsuchende Beratung von wohnungslosen Menschen in (temporärer) Pensionszimmerunterbringung

¹ Vgl. dazu den tabellarischen Überblick über Art und Kapazität der Salzburger WLH-Einrichtungen im Anhang II

Einrichtungen wie diese gibt es mittlerweile mit Ausnahme von Eisenstadt in allen österreichischen Landeshauptstädten. Als Salzburger Besonderheit ist hier jedoch anzuführen, dass diese Angebote ausschließlich in der Stadt Salzburg angesiedelt und in ihrer Wirkung keineswegs flächen- oder gar bedarfsdeckend angelegt sind. Diesbezüglich gilt sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht großer Nachholbedarf.

Für die Versorgungssituation in Salzburg ist zudem festzuhalten, dass sich die Entwicklung der WLH weitgehend auf den engeren sozialpolitischen Bereich beschränkt. Mit Ausnahme der Angebote zur Delogierungsprävention, die zumindest ansatzweise über diesen Tellerrand hinausblicken, war es bislang nicht möglich, auch wohnpolitisch relevante Regelungsbereiche in die Struktur- und Qualitätsentwicklung der WLH hineinzunehmen.

Nach wie vor steht die WLH in Salzburg im Bann eines Paradigmas, das die Hilfestruktur grundsätzlich an den Defiziten und Schwächen der betroffenen Menschen ausrichtet. Dementsprechend gilt hier das fachliche Diktum, wohnungslose Personen dahingehend zu unterstützen, damit diese wieder wohnfähig werden. Stillschweigend wird davon ausgegangen, dass sich Probleme der Wohnungsnot, insbesondere also eines unzureichenden Angebots von verfügbaren leistbaren Wohnungen und lange Wartezeiten auf die Vermittlung einer adäquaten Wohnung, damit lösen, dass die individuellen Barrieren beseitigt werden.

Gleichzeitig wird damit jedoch aus strukturellen Gründen darauf abgestellt, in erster Linie jene Personen aus der Wohnungslosigkeit heraus in adäquate Wohnungen zu vermitteln, denen eine günstige Prognose bzgl. der Erhaltung dieser Wohnversorgungen gestellt werden kann. Personen mit Mehrfachdiagnosen und –problemlagen, deren Wohnungslosigkeit sich gewissermaßen bereits verfestigt hat, verbleiben damit tendenziell im engeren Versorgungsbereich der WLH.

2. Bedarfslagen und Zielgruppen für ergänzende Angebote

Seit etwa 15 Jahren wird vom Forum Wohnungslosenhilfe, einer informellen Plattform von Salzburger Einrichtungen der WLH sowie angrenzender Versorgungsbereiche, eine standardisierte Erhebung zu Ausmaß und zielgruppenspezifischer Zusammensetzung der wohnungslosen Klientel durchgeführt. Aktuell konnten nun darauf aufbauend eine Auswertung der vorliegenden Datenreihe sowie eine qualitative Analyse von Betreuungsverläufen abgeschlossen werden². Damit liegt eine ausgezeichnete Grundlage für die Feststellung von Bedarfslagen einzelner Zielgruppen der WLH vor.

2.1 MONITORING – QUANTITATIVE UND QUALITATIVE ASPEKTE VON WOHNUNGSLOSIGKEIT

Auf der Grundlage der vorliegenden Datenreihe zur Entwicklung der Wohnungslosigkeit in Salzburg in den vergangenen fünfzehn Jahren ergeben sich mehrere Feststellungen. Danach hat sich nach einer kontinuierlichen Zunahme des Ausmaßes von Wohnungslosigkeit diese in den vergangenen Jahren auf einem hohen Niveau stabilisiert. Insbesondere betrifft dies die Zielgruppen der akut wohnungslosen / obdachlosen Personen und der wohnungslosen Frauen, die mehr / minder temporär bei Bekannten oder Verwandten äußerst prekär wohnnotversorgt sind. Eine zahlenmäßig weiters sehr ausgeprägte Untergruppe der wohnungslosen KlientInnen befinden sich z.T. über längere Zeiträume hinweg in einer sehr prekären Wohnnotversorgung in unbetreuten (Billig-)Pensionen. Die „Problemgruppen“ der Wohnungslosenhilfe in Salzburg beliefen sich im Oktober 2009 auf folgende Größenordnungen:

Obdachlos / sleeping rough:	57
temporäre Nächtigung in Notschlafstellen	64
Männer und Frauen in unbetreuten (Billig-)Pensionen:	89
verdeckte Wohnungslosigkeit / temporär bei Bekannten etc.:	304

² Heinz Schoibl, Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe in Salzburg, 2011

2.2 WIRKUNGSANALYSE DER WLH – REICHWEITE: WAS LEISTEN DIE EINRICHTUNGEN DER WLH? WO HÄNGT UND HAPERT ES AKTUELL?

Die Analyse der zentralen Tätigkeitsfelder der WLH, Prävention von Wohnungsverlusten und Wohnungslosigkeit, Linderung von Wohnungslosigkeit (Not- und Überlebenshilfen) sowie Vermittlung einer leistbaren Wohnung zur Beendigung von Wohnungslosigkeit, stellt der WLH in Salzburg ein eher deprimierendes Zeugnis aus. Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die WLH und die kooperierenden Einrichtungen aus dem engeren Umfeld (Gesundheit und Psychiatrie, Sucht- und Drogenhilfe, Jugendwohlfahrt und Familienhilfe) nur unzureichend in der Lage sind, bedarfsentsprechende Wege aus der Wohnungslosigkeit zu eröffnen. Das Beispiel Salzburgs bestätigt damit auch die internationalen Erfahrungen, wonach eine unzureichend gewährleistete Vermittlung von wohnungslosen Menschen in adäquate und leistbare Wohnungen sowie zeitliche Verzögerungen vor einer Wohnungsvermittlung weitreichende und nachhaltige Folgen haben:

Zunahme der **Verweildauer in der Wohnungslosigkeit**

steigender **Bedarf nach (Not-) Einrichtungen** zur Linderung der Belastungen und Folgen von Wohnungslosigkeit

Verfestigung der Anzahl von Wohnungslosigkeit im Allgemeinen und Obdachlosigkeit (sleeping rough) im Besonderen auf hohem Niveau.

2.3 ZIELGRUPPENSPEZIFISCHE LÜCKEN IN DER VERSORGUNGSLANDSCHAFT: WAS STEHT AN?

Die qualitative Analyse von Betreuungsdokumentationen und –verläufen wohnungsloser KlientInnen der WLH macht deutlich, dass die wohnungslosen Menschen in Salzburg zu hohen Anteilen und über lange Zeiträume hinweg in ausgesprochen prekären Verhältnissen und überwiegend jenseits der verbindlichen Betreuungsvorsorgen verweilen. Diese spezifische Form des Wohnprekariats zeichnet sich vor allem durch ein Pendeln zwischen verschiedenen Notlösungen aus. Wohnungslose Menschen wechseln zwischen den jeweils ungenügenden und überwiegend nur temporären Versorgungsformen, kommen nach einigen Tagen / Nächten auf der Straße bei Bekannten unter, wechseln von dort in eine unbetreute Pension oder nächteweise in eine Notschlafstelle, ein stationärer Aufenthalt in der Psychiatrie bildet eine mehr / minder kurze Unterbrechung und führt nach der Entlassung in eine befristete Aufnahme in einer Notschlafstelle. Von hier aus wird der neuerliche Schritt in eine

unbetreute Pension bzw. zu Bekannten vermittelt, ohne dass es in der Regel zu zwischenzeitigen Phasen einer regulären und eigenständigen Wohnform kommen könnte.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse zeichnen sich in zweierlei Hinsicht spezifische Versorgungslücken ab:

- Das betrifft einmal die **Linderung der Folgen von Wohnungslosigkeit** und die Abdeckung der **unmittelbaren Hilfe- und Überlebensbedürfnisse** jener Menschen, die über längere bis lange Zeit in der Wohnungslosigkeit verweilen. Allem voran handelt es sich dabei um Personen mit Mehrfachdiagnose, bei denen also der Ausschluss aus Erwerbstätigkeit und eine entsprechende Einkommensarmut mit psychiatrischen und / oder Suchterkrankungen kumulieren. Für diese Personengruppen werden in erster Linie **niederschwellige Not- und Überlebenshilfen** benötigt. Die entsprechenden Modelle für die Abdeckung dieser Bedürfnisstruktur finden sich in den (inzwischen bereits bewährten jedoch in quantitativer Hinsicht unzureichend ausgestatteten) Beratungsstellen, Notschlafstellen und Tagesstrukturangeboten. Dabei handelt es sich um eine eher strukturkonservative Strategie zur Bekämpfung der unmittelbaren Folgen von Wohnungslosigkeit, die sich auf die Formel: **Mehr vom Selben!** zusammenfassen lässt. Damit bleiben jedoch die zentralen Bedürfnisse wohnungsloser Menschen nach adäquater Wohnversorgung (mehr / minder auf Dauer) unberücksichtigt.
- Auf diese Tatsache rekurriert ein alternativer Strategievorschlag, der aus den Ergebnissen der quantitativen und qualitativen Analyse abgeleitet und argumentiert werden kann. Danach geht es wesentlich darum, den sprichwörtlichen Flaschenhals der WLH zu überwinden und ausreichende **räumliche Ressourcen** für die Vermittlung wohnungsloser Menschen in eigenständigen und leistbaren Wohnraum und **personelle Kapazitäten** zur begleitenden Betreuung und Unterstützung einer mittel- bis langfristigen Gewährleistung von Wohnversorgung zu schaffen.

3. Housing – First für akut wohnungslose / obdachlose Personen

Einzelne EU-Mitgliedsländer haben in den vergangenen Jahren nationale oder regionale Strategien zur systematischen Bekämpfung von Wohnungslosigkeit entwickelt und in diesem Rahmen um eine Reduzierung der Aufenthaltsdauer in befristeten Versorgungsmodellen (Irland) sowie auf die Bekämpfung von Obdachlosigkeit / ‚sleeping rough‘ (Finnland) bemühen. Insbesondere Finnland und Niederlande haben zur Erreichung ihrer nationalen Zielsetzungen auf ein Modell zugegriffen, das in den USA entwickelt und in einzelnen Bundesstaaten bereits umgesetzt ist: Housing – First.

Dieses Modell grenzt sich fundamental von den Vorsorgen in den meisten EU-Ländern ab, wonach sich die wohnungslosen Menschen über die klar voneinander abgegrenzten Stufen eines Versorgungssystems (beginnend mit niederschwelligen Anlaufstellen und NächtigerInnenangeboten – über Angebote des (sozialtherapeutisch angelegten) betreuten Übergangswohnens – hin in ambulant betreute Übergangswohnungen – und last but not least in eigenständige und nicht mehr weiterbetreute (Final)Wohnungen) durcharbeiten. Eine endgültige Versorgung auf dem Regelwohnungsmarkt ist im österreichischen System erst als letzte Stufe eines vielfältigen und differenzierten Bewährungsprozesses vorgesehen.

Housing first setzt dem traditionellen, sozialpädagogisch strukturierten Reintegrationsschema folgende Annahmen und Praxiserfahrungen entgegen, dass

- der Wohnungslosigkeit der betroffenen Personen in erster Linie ein Mangel an leistbaren Wohnungen zugrundeliegt.
- die Betroffenen erst (oft in einem langjährigen und von vielen Rückfällen gekennzeichneten Behandlungsweg) für einen erfolgreichen Verbleib in einer eigenen Wohnung „hergerichtet“ werden müssen (housing ready model)
- viele Betroffene entweder den Zugang in ein aufbauend gestaltetes Stufensystem nicht realisieren können bzw. vor erfolgreichem Abschluss herausfallen und sich in letzter Konsequenz gegen eine erneute Inanspruchnahme von Hilfe und Betreuung entscheiden
- sich die hohen Kosten, die der Gemeinschaft entstehen, weil Obdachlose das Gesundheitswesen (vor allem die teuren Notambulanzen) und andere öffentliche Einrichtungen verhältnismäßig stark beanspruchen, leicht gegen die Ausgaben für Wohnraum aufrechnen lassen

- präventive und adäquate Wohnversorgungsangebote, die rechtzeitig realisiert werden und eine Chronifizierung von Wohnungslosigkeit verhindern können, langfristig gesehen und volkswirtschaftlich betrachtet, geringere Kosten verursachen.

Demzufolge wird als erstes Hilfeangebot die Vermittlung in eine adäquate und leistbare Wohnung gesetzt und gemeinsam mit der / dem Hilfesuchenden ein Setting flankierender Maßnahmen der individuellen Betreuung zur mittel- bis langfristigen Sicherung und Erhaltung eigenständiger Wohn- und Lebensformen erarbeitet und umgesetzt. Die Tatsache eines wie immer gestalteten Betreuungs- und Unterstützungsbedarfs stellt solcherart keinen Ausschlussgrund vom regulären Wohnungsmarkt dar. Im Gegenteil hat sich in den bisherigen Praxiserfahrungen von Housing First – Plus die Vermittlung einer eigenständigen Mietwohnung als geeignete Voraussetzung dafür erwiesen, eine gezielte Bearbeitung weitergehender Bedürfnisse (z.B. im Kontext psychosozialer / psychiatrischer Versorgung und / oder der Suchthilfe) zu realisieren. Mit Verweis auf die Ergebnisse von Begleitstudien in den USA kommt etwa Busch-Geertsema in seinem Vortrag anlässlich der AURORA-Tagung in Klagenfurt (2009)³ zum Befund: „Beispiele aus den USA zeigen, dass Wohnstabilität nach 24 Monaten selbst bei Personen mit Doppeldiagnosen (und ohne Betreuungsverpflichtung) höher ist und erneute Wohnungslosigkeit seltener eintritt als bei Kontrollgruppen mit Abstinenzvoraussetzung. (...) Selbst diejenigen mit den schlechtesten Integrationsperspektiven können ihr Wohnverhältnis erhalten, wenn ergänzende persönliche Hilfen verfügbar sind.“⁴

In der Praxis der US-amerikanischen Modellprojekte hat sich ein **differenzierter Betreuungsansatz** bewährt, der auf der **freiwilligen Nutzung der Hilfestellungen** durch die KlientInnen beruht. Die Eingangsphase sieht eine intensive und dichte Behandlung vor und orientiert sich dabei an psychotherapeutischen Modellen zur **Bearbeitung von Traumatisierungsfolgen** („trauma informed care“). In dieser Phase wird gemeinsam mit den KlientInnen ein weitergehendes Setting sozialarbeiterischer sowie psychologischer Begleitung erarbeitet und umgesetzt – mit dem Ziel einer **schrittweisen Reduzierung** der externen Hilfen (Phase II) und einer entsprechenden Anleitung / Ermächtigung zur **Verselbständigung in der Lebensführung** (Phase III).

³ Volker Busch-Geertsema, Does rehousing lead to reintegration? Follow-up studies of re-housed homeless People. in: Innovation – The European Journal of Social Science Research, 18 / 2005

⁴ Tsemberis S. / Gulkur, L. / Nakae, Housing First, Consumer Choice and Harm Reduction for Homeless Individuals with a Dual Diagnosis; in: American Journal of Public Health, Vol. 94, 2004

Wichtig erscheint dabei, dass es in der zweiten Phase der begleitenden Betreuung wesentlich darum gehen muss, die zentralen Voraussetzungen für ein selbstständiges Leben (Erwerbstätigkeit, Einkommen, soziale Sicherheit) zu gewährleisten respektive zu stabilisieren, um darauf aufbauend weiterführende Kompetenzen (soziale Beziehung, Freizeitaktivitäten, Gesundheitsverhalten etc.) stärken und festigen zu können.

3.1 ERFAHRUNGEN MIT DER UMSTELLUNG DER WLH AUF EINEN AUF WOHNVERMITTLUNG AUSGERICHTETEN ANSATZ DES HOUSING FIRST-PLUS

Ein konkretes Praxisbeispiel aus Boston (vgl. dazu: www.hopeFoundboston.org) zeigt, wie sich im Verlauf einer nunmehr zehnjährigen Aufbau- und Implementierungsphase von Housing First die Schwerpunkte der begleitenden Betreuung ausdifferenziert haben. Inzwischen ist in Boston ein mehrstufiges Betreuungsmodell realisiert:

- Critical Time Intervention, wonach die Betreuung in der Anfangsphase sehr intensiv ist und später nachlässt (Zeitkomponente)
- Regelmäßige Bewertung der Wohnstabilität des Einzelnen nach der „Arizona Self-Sufficiency Matrix“ (Qualitätskomponente)
- „Trauma Informed Care“ (dieser Ansatz geht von Erfahrungswerten aus der Arbeit mit wohnungslosen Menschen aus, wonach der Einstieg in die Wohnungslosigkeit in vielen Fällen durch traumatisierende (Gewalt-)Erfahrungen ausgelöst und diese aufgrund unzureichender Trauma-Verarbeitung nicht bewältigt werden konnte)
- Stabilisierung und Festigung der Rahmenbedingungen für eine selbstständige Lebensführung (ib. Zugang zu Berufsausbildung und Erwerbstätigkeit)
- langsam auslaufende Begleitung / Stabilisierung einer eigen- und selbstständigen Lebensführung (Nachbetreuung)

3.2 ZIELGRUPPEN UND AUFGABENSCHWERPUNKTE FÜR DIE IMPLEMENTIERUNG VON HOUSING – FIRST

Die Implementierung von Housing – First im System der WLH in Salzburg erscheint unter mehreren Gesichtspunkten angezeigt. So steht – spätestens seit der Vorlage der qualitativen Studie zu den Betreuungsverläufen – fest, dass ein großer Bedarf nach alternativen Hilfeansätzen an der Schnittstelle zum Wohnungsmarkt gegeben ist.

- Dabei sind es insbesondere die Zielgruppen der wohnungslosen Männer und Frauen mit Mehrfachbelastungen an der Schnittstelle zur psychosozialen / psychiatrischen Versorgung sowie zur Suchthilfe, die im bestehenden Hilfeangebot letztlich keine bedarfsadäquate und nachhaltige Hilfe finden bzw. Mühe damit haben, die zur Wahl stehenden Hilfeangebote an der Schnittstelle zwischen sozialen Diensten und Behindertenhilfe anzunehmen
- Eine weitere Zielgruppe für die Einführung von Housing First Angeboten findet sich im Bereich der Prävention und betrifft ib. Neuzugänge in der WLH, sei es nach der Auflösung einer Lebensgemeinschaft / Ehe oder einer Entlassung aus einem stationären Aufenthalt (Jugendwohlfahrt, Haft, Psychiatrie, Suchthilfe). Zumal es in diesem Bereich weniger darum geht, mehr / minder traumatisierende Folgen von Langzeitwohnungslosigkeit abzubauen und zu bewältigen, stehen in diesem Aufgabenbereich der WLH auch andere und aufwandsärmere Begleit- und Betreuungssagenden an. Grundsätzlich sollte jedoch auch in diesem Angebotsbereich eine intensivere Zugangsphase zur Abklärung der Begleit- und Unterstützungsbedürfnisse eingeplant und gewährleistet werden.

3.3 PASSFÄHIGKEIT VON HOUSING – FIRST IN DER AKTUELLEN WLH-STRUKTUR IN SALZBURG

In der aktuellen Ausrichtung der WLH in Salzburg gibt es eine bewährte Schiene der nachgehenden ambulanten Wohnbetreuung, die allerdings zahlenmäßig auf einem eher bescheidenen Niveau eingefroren ist. Dieses Angebot ist vor allem auf die Zielgruppe von KlientInnen der WLH ausgerichtet, die bereits länger in speziellen Betreuungsschienen betreut wurden (sozialtherapeutisch ausgerichtete Wohngemeinschaften bzw. –heime). Die Aufnahme in die bestehenden Wohnbetreuungsangebote ist somit ausgesprochen selektiv; d.h. dass letztlich schwerpunktmäßig danach ausgewählt wird, ob eine ‚günstige‘ Prognose gestellt werden kann. Einschränkend ist hier weiters anzumerken, dass diese KlientInnen in

der Regel keine reguläre mietrechtliche Absicherung erhalten, sondern ihr Untermietverhältnis stattdessen an die Einhaltung einer Betreuungsvereinbarung gebunden ist.

Neuzugänge in die WLH einerseits (infolge von Scheidung oder Entlassung aus stationären Aufhalten) sowie Personen, deren Wohnungslosigkeit bereits im Sinne einer problemkumulierenden bis –eskalierenden Karriere verfestigt ist und wesentlich auf einer Mehrfachbeeinträchtigung (Armut, Langzeitarbeitslosigkeit, Sucht und / oder psychiatrische Erkrankung) beruht, sind überwiegend auf Notlösungen oder Wohnprekariate (Notschlafstellen, Pensionszimmer oder überhaupt eine temporäre Unterbringung bei Bekannten) angewiesen.

Insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass es aktuell keine bedürfnisorientierten adäquaten Angebote von akut wohnungslose Menschen mit Mehrfachdiagnostik gibt, stünde das Housing-First-Modell in keinerlei Konkurrenz zu den bestehenden WLH-Angeboten, sondern wäre als ergänzendes Angebot ausgesprochen pass- und anschlussfähig.

3.4 VERNETZUNGSMÖGLICHKEITEN UND ANSCHLUSSFÄHIGKEIT VON HOUSING – FIRST

Eine weitgehende Individualisierung der Hilfeangebote im Rahmen eines Pilotprojekts „Housing - First“ ist darüber hinaus natürlich wesentlich von einer funktionierenden Vernetzung mit den bestehenden Hilfestrukturen abhängig. Insbesondere betrifft dies die geplante Zurücknahme der anfänglich intensiv gehaltenen Betreuung und die Förderung weitgehend selbstständiger Wohn- und Lebensformen, in deren Anschluss bei Bedarf eine Weiterführung von Unterstützungsleistungen im Rahmen der regulären sozialen Infrastruktur bzw. der entsprechenden fachlichen Dienste (z.B. bei Bedarf nach gesundheitsbezogenen Leistungen, Pflege oder geschützter Beschäftigung etc.) an die Stelle von Housing – First treten soll.

4. Umsetzungsplan

4.1 Pilotphase im Zeitraum 2011 bis 2013 – Aufbau, Entwicklung und Start von Einzelfallbetreuungen

- Laufzeit der Pilotphase: drei Jahre
- Qualitätssicherung und Evaluation: jährlicher Fortschrittsbericht und formative Evaluierung der Betreuungsverläufe und Ergebnisse; Abschlussbericht nach der dreijährigen Pilotphase inkl. Ex-Post-Evaluation
- Etablierung der Trägerstruktur
- Einstellung und Einschulung der Schlüsselkräfte und Teambildung (personelle Voraussetzungen; Betreuung durch Hauptamtliche mit Qualifikationen in Sozialarbeit, Psychologie und Psychotherapie)
- Aufbau eines ehrenamtlichen Teams für die Realisierung eines Rahmenprogramms (Schwerpunkt liegt auf Begleitung, Freizeitaktivitäten und PatInnenschaft)
- Anmietung von Kleinwohnungen (ca. 40m²; zwei Zimmer-Wohnungen oder Garconniere mit Wohnküche plus Sanitärräume); zu Beginn der Pilotphase sollte mit einem Stand von 10 Wohnungen und dementsprechend zehn Einzelfallbetreuungen / zwei Schlüsselkräften gestartet werden
- Finanzierung der Grundsicherung der KlientInnen aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung (abzüglich eigenen Transfer- oder Erwerbseinkommen)
- Finanzierung der Betreuungsaufwände: jeweils fünf aus den Bereichen der Behindertenhilfe bzw. der sozialen Dienste
- Ausbau der Kapazitäten: schrittweise sollte in den Folgejahren 2012 und 2013 eine Aufstockung auf 30 Einzelfallbetreuungen in jeweils eigenen Wohnungen und sechs Schlüsselkräfte (ebenfalls jeweils zur Hälfte aus den Finanzierungsbereichen der sozialen Dienste und der Behindertenhilfe / psychosoziale Versorgung) realisiert werden.

a) BETREUUNGSKONZEPT – IN STICHWORTEN

Angestrebt wird ein mehrstufiges Betreuungsmodell nach dem Praxisbeispiel aus Boston. Danach folgt auf eine Eingangsphase, die eine intensive Abklärung von Bedarfslagen und Potenzialen vorsieht und wesentlich einer gemeinsamen Erarbeitung eines mittelfristigen Betreuungssettings dient, entweder der Einstieg in eine gezielte Aufarbeitung von traumatisierenden Erfahrungen (z.B. Gewalterfahrungen) oder der Übergang in eine Stabilisierungsphase mit einer schrittweisen Minderung in der Betreuungsintensität.

1. Eingangsphase – intensive Betreuung (sechs Monate)

- Betreuungsschlüssel: eins zu fünf
- medizinisch / psychiatrische Abklärung / Diagnose
- soziale Diagnose und Hilfeplan

2. trauma informed care – intensive Aufarbeitung von Traumata und Traumafolgen, nach individuellem Bedarf (zwölf Monate)

- Betreuungsschlüssel: eins zu fünf

3. Stabilisierungsphase – schrittweiser Ausstieg aus der Betreuung (zwölf Monate)

- Betreuungsschlüssel: eins zu zehn

4. Begleitvorsorgen und Rahmenprogramm während der gesamten Laufzeit

- hauptamtliche Begleitung eines Teams aus ehrenamtlichen MitarbeiterInnen

5. Ablöse – lose Nachbetreuung (zwölf Monate)

- Betreuungsschlüssel: eins zu dreißig
- allfällige weitere Bedarfe, z.B. nach sinnvoller Freizeit, nach Erwerbsbeteiligung etc. sollen in dieser Phase bereits überwiegend im Rahmen der Regelvorsorgen der sozialen Infrastruktur abgedeckt werden.

b) QUALITÄTSSICHERUNG, MONITORING UND EVALUATION DER PILOTPHASE

Im Vergleichsprojekt in Boston (www.hopeFoundboston.org) wurde in den vergangenen Jahren ein Datenverarbeitungssystem zur Dokumentation und Auswertung der Betreuungsverläufe, Diagnosen, Betreuungs- und Hilfepläne sowie der Betreuungsergebnisse entwickelt und praktisch erprobt. Dieses Doku-System dient als Grundlage für die laufende Evaluation (Dokumentation der Verläufe, Ergebnissicherung und –auswertung). In ersten Vorgesprächen mit den Verantwortlichen des Bostoner Projekts konnte eine grundsätzliche Bereitschaft festgestellt werden, diese Software für einen Einsatz im Salzburger Projekt gegen einen Kostenbeitrag für die Entwicklung zur Verfügung zu stellen.

4.2 Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Housing – First

Die Finanzierung von Angeboten der WLH ist in Salzburg, ähnlich wie in den anderen Bundesländern Österreichs, überwiegend im Rahmen der Sozialhilfe unter dem Titel der sozialen Dienste geregelt. Zu beachten ist dabei, dass Menschen mit besonderen Bedürfnissen (also auch wohnungslose Personen) zwar einen Rechtsanspruch auf Hilfe haben. Wie diese Hilfe dann aber letztlich aussieht, darüber können diese Personen weder mitreden, geschweige denn entscheiden. Auf die Art der Hilfe gibt es somit keinen Rechtsanspruch. Ob und in welcher Höhe die Einrichtungen der WLH für ihre Leistungen honoriert werden, ist in diesem Sinne von entsprechenden Verträgen mit der zuständigen Wohlfahrtsabteilung des Landes (Abteilung 3) abhängig.

Bei der Projektentwicklung und der Umsetzung während der Pilotphase soll besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, die Grundlagen für eine Übernahme des Projekts in den Regelbetrieb der Wohnungslosen- und Behindertenhilfe aufzubereiten und eine Übernahme der Finanzierungsstrukturen im Rahmen von bedarfsorientierter Mindestsicherung, sozialen Diensten und Einrichtungen der Behindertenhilfe sicherzustellen. Die Grundlagen dieser Finanzierungsregelungen werden in den folgenden Absätzen in Stichworten skizziert.

4.3.1 EXKURS: FINANZIERUNG VON WOHNKOSTEN IM RAHMEN DER BMS

Inzwischen ist (nicht nur) in Salzburg eine weitgehende Novellierung der Sozialhilfe in Kraft getreten. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung (in Salzburg gültig seit September 2010) zeichnet sich u.a. durch eine weitgehende Neuregelung der Wohnkostenstützung aus. Seither gilt, dass ein Fixbetrag (ein Fünftel des Regelsatzes für die Grundsicherung) für die Abdeckung der Wohnkosten vorgesehen. Hilfen zur Sicherung des Lebensbedarfs (dazu gehören: Nahrung, Bekleidung, Unterkunft, Beheizung, Körperpflege, Pflege der Beziehungen zur Umwelt und Teilhabe am kulturellen Leben) sind mit Rechtsanspruch ausgestattet.⁵

Für den Fall, dass die Wohnkosten höher sind als der für die Unterkunft vorgesehene Fixbetrag, aber niedriger als ein per Verordnung festgelegter „höchster zulässiger Wohnaufwand“ (HLW), kann eine entsprechende Förderung bewilligt werden.

⁵ Vgl. dazu detailliert und auf dem neuesten Stand: Nikolaus Dimmel, Recht haben und Recht kriegen; Arbeitsbuch Sozialhilfe und bedarfsorientierte Mindestsicherung, Studienverlag 2011

Auf die Abdeckung von ‚erhöhten‘ Wohnkosten besteht kein Rechtsanspruch.⁶

Weitere wohnbezogene Aufwände, ib. Großhausrat und Kosten für die Errichtung von Mietverträgen etc., sind nicht in den per Richtsatz geregelten Hilfen zur Deckung des Lebensunterhalts enthalten. Die dafür anfallenden Kosten können im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen gefördert werden. Darauf gibt es ebenfalls keinen Rechtsanspruch. Eine Förderung dieser Aufwände liegt im Ermessen der Träger der bedarfsorientierten Mindestsicherung.

4.3.2 EXKURS: FINANZIERUNG VON SOZIALEN DIENSTEN UND BEHINDERTENHILFE

Die Finanzierung der sozialen Dienste wurde im Bundesland Salzburg durch die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung nicht verändert und folgt den bisher gültigen Regelungen in der Sozialhilfe. Die dafür geltenden Rahmenbedingungen sind weitgehend analog auch im Bereich der Behindertenhilfe umgesetzt. Vorab von Bedeutung: Finanzierungen in diesen Bereichen sind grundsätzlich subsidiär; d.h. im Detail muss jeweils vorab geklärt werden, ob nicht andere Leistungen (bspw. aus der Pensions- oder Krankenversicherung) lukriert werden können. Diese Frage wäre insbesondere dann von zentraler Bedeutung, wenn mit dem Angebot von Housing – First Personen mit Mehrfachdiagnostik auch eine therapeutische Behandlung erhalten.

Als Zugangsvoraussetzung hat sich für die Finanzierung von sozialen Diensten und Einrichtungen der Behindertenhilfe ein zweistufiges Verfahren im Rahmen von privatrechtlichen Verträgen etabliert. Zum einen regelt eine formelle Anerkennung als Träger von sozialen Diensten / Einrichtungen der Behindertenhilfe den Zugang zu einer Förderung. Zum anderen werden auf dieser Grundlage die Art und das Ausmaß einer leistungsbezogenen Finanzierung vertraglich festgelegt.

- Anerkennung als Träger: Auf die Anerkennung als Träger von sozialen Diensten / Einrichtungen der Behindertenhilfe gibt es keinen Rechtsanspruch. Die Anerkennung erfolgt auf der Grundlage einer Bewertung der Eignung des Trägers. Dabei wird wesentlich auf strukturelle, räumliche und personelle Vorsorgen, Ressourcen und Kapazitäten Bezug genommen. Notwendig ist für die Anerkennung als Träger eine

⁶ Vgl. dazu: Nikolaus Dimmel, Wohnbedarf in der bedarfsorientierten Mindestsicherung; in: Walter Pfeil, Josef Wöss (Hg.), Handbuch Bedarfsorientierte Mindestsicherung, Gesetze und Kommentare, ÖGB-Verlag 2011

formelle Beantragung auf der Ebene der politischen Ressortleitung sowie auf der Ebene der Sozialplanung (Wohlfahrtsabteilung des Landes).

- Finanzierung von Leistungen: Für die Finanzierung von Leistungen stehen grundsätzlich zwei Fördermodelle zur Auswahl. So werden beispielsweise Leistungen von Notschlafstellen und Frauenhäusern im Rahmen von Pauschalförderungen finanziert, d.h. diese Einrichtungen erhalten jeweils ein Jahresbudget, das an einem vorab vereinbarten Zielrahmen von Leistungen (Auslastungsschlüssel) orientiert ist. Angebote der (teil-)stationären Wohnbetreuung werden demgegenüber im Rahmen von Tagsatzregelungen unmittelbar leistungsbezogen finanziert.

4.3 Rahmenbedingungen für Housing – First am Salzburger Wohnungsmarkt

Zur wohnpolitischen Ausgangslage: Salzburg ist eine Hochburg der Wohnungsnot in

Österreich. Billiger Wohnraum wurde in den vergangenen Jahrzehnten strukturell und systematisch verknappt. Im Einzelnen sind hier zu nennen⁷: Streichung des Kategorie-Mietzinses in den 80er Jahren; Verzicht auf langfristige Sozial- und Preisbindung von gefördertem Wohneigentum seit den 70er Jahren; geförderte Sanierung von billigem Altwohnungsbestand (natürlich ebenfalls ohne langfristige Sozial- und Preisbindung) in den 80er Jahren; Einfrieren und de facto Senkung der Wohnbaufördermittel seit etwa 2000; Verkauf und Privatisierung von gefördertem Wohnraum zu Beginn des 21. Jahrhunderts; Aufhebung der Zweckbindung der Wohnbaufördermittel (etwa 2004).

Eine ausgesprochen weiche Raumordnung hat für die Stadt Salzburg zudem zu einer extremen Überteuerung der Grundkosten und damit von Neubauten geführt. Unterm Strich ist für Salzburg darüber hinaus ein durchgängiger Verzicht auf regulierende Maßnahmen zur Eindämmung des Preisniveaus auf dem Wohnungsmarkt festzustellen. Ein unzureichender Bestand an preisgünstigen Gemeindewohnungen sowie knappe Vergabekontingente für geförderte Mietwohnungen im Bestand der Gemeinnützigen Wohnbauträger stellen tatsächlich kein wirksames Korrektiv zur Eindämmung der profitablen Nutzung von Wohneigentum dar. Die Wohnpolitik ist solcherart nicht in der Lage, durch die ausreichende Bereitstellung günstiger Wohnungen wirksame Instrumente zur Unterstützung der Armuts- und Sozialpolitik bereit zu stellen.

⁷ Siehe dazu ausführlicher: Heinz Schoibl, [Knappes Gut Wohnen – Strukturelle Gewalt im neoliberalen Staat am Beispiel des Wohnungsmarktes](#); in: Dimmel/Schmee (Hg.), *Gewalt des neoliberalen Staates*, 2008

Bestand von sozialen und / oder kommunalen Wohnungen in Salzburg: In Salzburg ist der kommunale Wohnungsbau bereits in den 60er Jahren eingestellt worden. Tatsächlich hat die Stadt Salzburg lediglich etwa 2000 eigene Wohnungen, von denen etwa 500 noch Substandard und extrem billig sind. Die Stadt Salzburg ist zur Abdeckung des Wohnungsbedarfes mithin auf die Kooperation mit gemeinnützigen Wohnbauträgern angewiesen und ist zudem auch bei einigen mit Sitz und Stimme in den Aufsichtsräten vertreten. Aufgrund der engen Kooperation mit diesen Gemeinnützigen Wohnbauträgern (über Verträge, begünstigt durch die Baurechtsweitergabe von Bauland) hat das kommunale Wohnungsamt in der Stadt Salzburg einen direkten Zugriff in Form eines Vergaberechtes auf insgesamt etwa 7.000 Wohnungen, die preisgebunden und preisgünstig sind.

Vergabe von geförderten / kommunalen Wohnungen in Salzburg: Die Wohnungsverwaltung und –vergabe erfolgt in der Landeshauptstadt Salzburg über das kommunale Wohnungsamt. Als wesentliches Kriterium für die Anwartschaft auf eine Gemeindewohnung gilt der Nachweis, dass die entsprechende Person bzw. Familie bereits über einen Zeitraum von drei Jahren in Salzburg lebt und hier einer regulären Beschäftigung nachgeht. Die Anwesenheit vor Ort und der reguläre Wohnsitz ist per polizeilichem Meldeschein zu belegen, so dass eine wohnungslose Person, die ihren ordentlichen Wohnsitz im Stadtgebiet nicht über den erforderlichen Zeitraum hinweg bzw. nicht durchgehend belegen kann, aus der Anwartschaft herausfällt.

Die Wohnungsvergabe selbst wird durch Vergaberichtlinien geregelt. Es handelt sich dabei um ein Punktesystem, wobei in erster Linie nach dem verfügbaren Haushaltseinkommen (Erwerbseinkommen und Transferleistungen), gewichtet nach Personen, vorgegangen wird. Neben dem Haushaltseinkommen werden dann besondere Umstände wie eine individuelle Notlage (z.B. existenzbedrohende Wohnkostenbelastung, Wohnungsnot etc.) sowie die Dauer der Wohnungsanmeldung berücksichtigt. Tatsächlich aber wird Wohnungslosigkeit selbst nicht als unmittelbares Primat für die Wohnungsvergabe und somit als Begründung für eine bedingungslose Vorreihung herangezogen. Treffen solche Faktoren im Einzelfall zu, gibt es Extrapunkte, die dann eine bevorzugte Vergabe von günstigem Gemeindewohnraum bewirken können.

Für geförderte Mietwohnungen sowie Gemeindewohnungen werden im Bundesland Salzburg **keine Baukostenbeiträge oder andere Eigenleistungen** eingehoben.

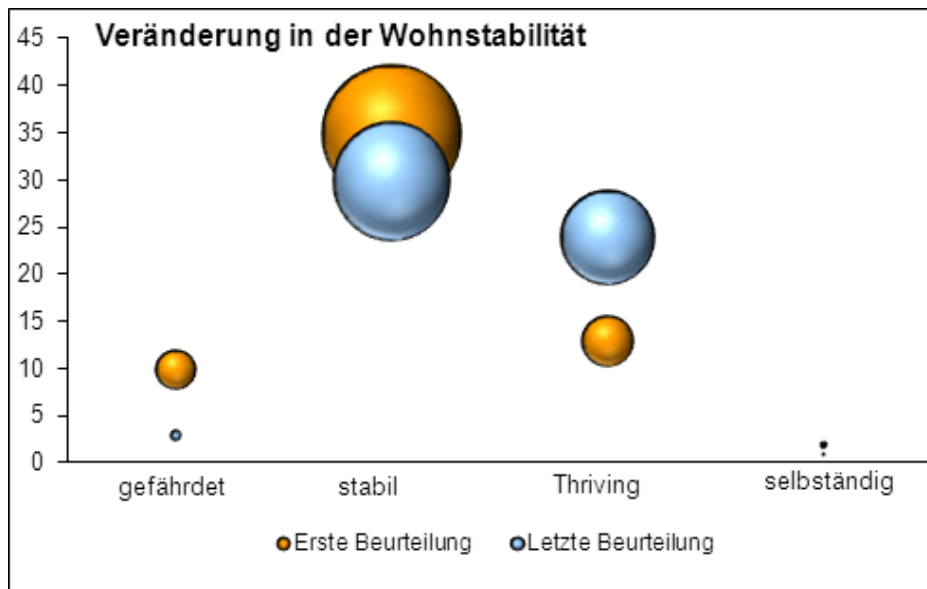
Auf dem Wohnungsamt wird eine Warteliste geführt. Die durchschnittliche Wartezeit bis zur Vergabe einer Wohnung – sofern die einkommensbezogenen Voraussetzungen erfüllt werden – liegt in etwa bei zwei bis drei Jahren und ist wesentlich abhängig von der je aktuellen Neubauleistung.

Im Durchschnitt werden durch das Wohnungsamt der Stadt Salzburg jährlich etwa 400 Wohnungen zugewiesen werden, bei gleichzeitiger Anerkennung der Dringlichkeit von Wohnungsansuchen von etwa 800 Haushalten. Das bedeutet einen **strukturellen Rückstau** in der Versorgung von Wohnungsnotfällen.

Vergabe von geförderten Wohnungen durch gemeinnützige Wohnbauträgern: Neben dem Wohnungsamt der Stadt Salzburg können auch die gemeinnützigen Wohnbauträger preisgünstige Wohnungen vergeben. Diese entstammen überwiegend aus dem Altwohnungsbestand und sind bereits ausfinanziert. Die Stadt hat auf dieses Wohnungskontingent kein Zuweisungsrecht und die gemeinnützigen Wohnbauträger sind bei der Vergabe auch nicht an die im Salzburger Wohnbauförderungsgesetz festgelegten Vergaberichtlinien gebunden.

ANHANG I.: WIRKUNGSANALYSE DES MODELLPROJEKTS BOSTON

Seit etwa einem Jahr wird die Befindlichkeit der KlientInnen in Boston mit der Arizona Self-Sufficiency-Matrix bewertet. In dieser Zeit sind insgesamt 59 KlientInnen in das Projekt eingestiegen und haben in diesem Zeitraum eine Wohnung erhalten. Die nachstehende Grafik zeigt die Veränderung der Wohnstabilität seit der Einstiegsbeurteilung.



Dabei fällt auf, dass zu Anfang die meisten KlientInnen (35 bzw. 59%) als stabil, ein paar als gefährdet (10 bzw. 17%) und etwa jede Fünfte als „thriving“⁸ (13 bzw. 22%) eingestuft wurden. Eine Person wurde bereits von Anfang an als selbstständig angesehen.

Bei der jeweils zuletzt durchgeführten Beurteilung gab es nur mehr eine Person, die gefährdet war, und am anderen Ende des Spektrums wurden zwei Personen als selbstständig eingeschätzt. Im Mittelbereich hat sich das Meiste getan, wobei eine Verschiebung vom Bereich „stabil“ zu „thriving“ zu erkennen ist: Anstieg im Bereich „thriving“ (+11); Reduktion aus dem Bereich „stabil“ (-5) und mehr noch aus dem Bereich „gefährdet“ (-7).

Insgesamt zeigen die Daten und die Grafik, dass die Betreuungsmodelle wirken, vor allem aber auch, dass Wohnstabilität und ihre Entwicklung messbar und darstellbar sind.

⁸ „thriving“ steht für „Aufblühen“ und könnte mit „Lebensfreude (wieder) entdecken“ übersetzt werden. In Ermangelung eines unpathetischen deutschen Begriffes wird hier der Originalbegriff aus dem Amerikanischen beibehalten.

ANHANG II: TAB. ÜBERBLICK ÜBER DIE WLH IN SALZBURG

stationäre Wohnungslosenhilfe	Anzahl der Einrichtungen	Anzahl der Wohnplätze
betreute Übergangwohnheime:		
1) Stationäres Übergangswohnen (Soziale Arbeit GmbH); Sbg-Stadt	1	13
2) Ambulantes Übergangswohnen (Soziale Arbeit GmbH); Sbg-Stadt	1	31
betreute Wohngemeinschaften		
1) Langzeitwohnen (Soziale Arbeit GmbH); Sbg-Stadt	1	29

ambulante Wohnungslosenhilfe	Anzahl der Einrichtungen	Anzahl der Wohnplätze
Beratungsstellen:		
1) Bahnhofssozialdienst (Caritas); Sbg-Stadt	1	keine
2) Wohnintegration (Caritas); Sbg-Stadt	1	keine
3) AIS (Soziale Arbeit GmbH); Sbg-Stadt	1	keine
4) Frauentreffpunkt; Sbg-Stadt	1	keine
NächtigerInnenangebote – Notschlafstellen:		
1) Notschlafstelle der Caritas; Sbg-Stadt	1	15
2) Torwirt (Soziale Arbeit GmbH); Sbg-Stadt	1	10
3) Jugendnotschlafstelle (Caritas); Sbg-Stadt	1	6 Betten
4) Winternotschlafstelle der Stadt Salzburg (Abtlg. 3)	1	k.A.
Tagesstrukturangebote:		
1) Saftladen (Neustart); Hauptzielgruppe: Haftentlassene; Sbg-Stadt	1	Keine
2) Tageszentrum für wohnungslose Jugendliche (Caritas); Sbg-Stadt	1	keine

Delogierungsprävention	Anzahl der Einrichtungen	Wohnplätze
Gefährdetenhilfe / SAG; Sbg-Stadt	1 Fachstelle in Sbg-Stadt, Sprechstunden / Zweigstellen in den Bezirken	keine