



Europäische
Kommission



Peer Review
zu Sozialschutz
und soziale Eingliederung
2015-2016

„Housing First“

KURZBERICHT

Belgien, 16.-17. März 2016

Soziales
Europa

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration
Direktion C — Soziales
Referat C.1. — Sozialinvestitionsstrategie

*Europäische Kommission
B-1049 Brüssel*

**Peer Reviews im Bereich Sozialschutz
und soziale Eingliederung**

„Housing First“

Belgien, 16.-17. März 2016

Veröffentlichung erstellt im Auftrag der Europäischen Kommission von



© Umschlagbild: Europäische Union

Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen verantwortlich.

Weitere Informationen zu den Peer Reviews finden Sie unter:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=de>

© Europäische Union, 2016

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

***Europe Direct hilft Ihnen, Antworten auf
Ihre Fragen über die Europäische Union zu finden.***

Gebührenfreie Rufnummer(*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

IMPRESSUM

Dieses Dokument wurde im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt, spiegelt jedoch den Standpunkt der Autorinnen und Autoren wider. Die Europäische Kommission ist für die Verwendung der hierin enthaltenen Informationen nicht verantwortlich.

Weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar im Internet (<http://www.europa.eu>).

© Europäische Union, 2016

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Diese Peer Review fand am 16.-17. März 2016 in Brüssel statt und befasste sich mit den „Housing First“-Programmen, die in Belgien verwendet werden, um Wohnungs- und Obdachlosigkeit unter Gruppen mit besonderen Bedürfnissen zu begegnen. Veranstaltungsort war das belgische Bundesplanungsamt für soziale Eingliederung.

Neben zehn Peer-Ländern – Dänemark, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Spanien und Ungarn – nahmen zwei Interessenvertretungen an der Review teil: EUROCITIES und der Europäische Verband nationaler Organisationen der Wohnungslosenhilfe (FEANTSA). Ebenfalls anwesend war eine Vertreterin der GD Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission. Volker Busch-Geertsema von der Gesellschaft für Innovative Sozialforschung und Sozialplanung (GISS, Deutschland) war der thematische Experte.

1. Vorgestellte Politikmaßnahmen

1.1. Politikkontext

Wohnungs- und Obdachlosigkeit nehmen in nahezu allen EU-Mitgliedstaaten zu. Nach einer Eurobarometer-Erhebung aus dem Jahr 2010 sehen sich europaweit mehr als drei Millionen Menschen als gefährdet, wohnungslos zu werden. Das Vorgehen gegen Obdachlosigkeit liegt zwar in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, dennoch hat die EU Politik- und Finanzierungsinitiativen in diesem Bereich gesetzt. Im Sozialinvestitionspaket (SIP) werden die Länder aufgefordert, vorbeugend zur Verringerung der Obdachlosigkeit durch die Annahme von integrierten Strategien und Wohnungsbaumaßnahmen beizutragen. Der aktuelle Umsetzungsfahrplan zum Sozialinvestitionspaket betont die Notwendigkeit, Analysen zu Maßnahmen gegen Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung voranzutreiben. Außerdem gibt es mehrere Finanzierungsinstrumente der Europäischen Union, die zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit eingesetzt werden können (siehe Abschnitte 3 und 4).

In Europa beruhen traditionelle Lösungsansätze im Bereich der Langzeitobdachlosigkeit auf der Bereitstellung von Notschlafstellen und auf dem „Stufenkonzept“, bei dem Betroffene in einer Abfolge von sozialen Unterstützungsmaßnahmen an die „Wohnfähigkeit“ herangeführt werden sollen. Doch gerade bei Menschen mit komplexen Bedürfnissen – etwa im Zusammenhang mit psychischen oder Suchtproblemen – haben sich diese Ansätze als wenig wirksam erwiesen. Einige Mitgliedstaaten setzen mittlerweile mit **„Housing First“** auf eine erfolgreiche Alternativmethode, um Obdachlosigkeit in dieser Zielgruppe zu bekämpfen. Das Konzept beruht auf „Wohnen zuerst“: Obdachlosen wird möglichst rasch eine dauerhafte Wohnung vermittelt, begleitet von einer umfassenden Sozialbetreuung – entweder in Form von Einzelfallhilfe (Individual Case Management, ICM), von aufsuchender Intensivbetreuung (Assertive Community Treatment, ACT) sowie in manchen Fällen von zeitlich begrenzten Interventionen (Critical Time Intervention, CTI) – in der Wohnung wann immer erforderlich. Im Durchschnitt konnten 80% der „Housing First“-Betreuten ihre Wohnung länger als zwei Jahre behalten, ein im Vergleich zum „Stufensystem“ gutes Ergebnis.

1.2. „Housing First“ in Belgien

Das „Recht auf Wohnen“ ist in der belgischen Verfassung verankert. Trotzdem zählte Belgien unter seinen rund 11 Millionen EinwohnerInnen 2011 geschätzte 50,000 wohnungslose Menschen, darunter 5,000 Obdachlose, die auf der Straße lebten. Herkömmliche Methoden der Wohnungslosenhilfe – Notschlafstellen, Kurzzeitunterkünfte für die kalte Jahreszeit, Stufenmodelle – haben den Bedürfnissen chronisch Obdachloser nicht entsprochen. Vor diesem Hintergrund wurde in Belgien 2013 ein zunächst zweijähriges „Housing First“-Projekt initiiert, und zwar in Brüssel, Antwerpen, Gent, Charleroi und Lüttich. Die Laufzeit wurde auf 2016 verlängert, wobei drei weitere Städte hinzukamen: Hasselt, Molenbeek-Saint-Jean und Namur. Belgiens Verwaltungsgefüge erforderte ein Kooperationsabkommen zwischen den verschiedenen Instanzen.

Diese komplexe Struktur erwies sich als vorteilhaft, da die Projektteams in den einzelnen Städten in der Umsetzung über erheblichen Gestaltungsspielraum und große Flexibilität verfügten. Die einzige Vorgabe lautete, dass chronisch Obdachlose mit umfangreichen, komplexen Bedürfnissen die Schwerpunktgruppe bilden. In allen Städten wurde nach einem deutlichen „Bottom-up“-Ansatz vorgegangen, und es fanden eine erfolgreiche Vernetzung und ein Erfahrungsaustausch statt.

Im Laufe der Peer Review wurden einzelne „Housing First Belgium“-Projekte und verwandte Initiativen vorgestellt:

Limbourg/Limburg – Netzwerk für Wohnungslosenhilfe: In den beteiligten Städten dieser Provinz wurde ein fachübergreifendes Team aus den Abteilungen für Gesundheit, Soziales und Wohnungsbau zusammengestellt, um Obdachlose mit vielfältigen Bedürfnissen zu unterstützen.

Liège/Lüttich: Bei diesem „Housing First“-Modell werden *WohnungslotsInnen* („housing catcher“) für die Suche nach geeignetem freiem Wohnraum eingesetzt. Sie agieren überdies als Schnittstelle zwischen VermieterInnen und MieterInnen, helfen bei der Vertragsaufsetzung und bei Mietproblemen und gewährleisten Unterstützung und Sicherheit für beide Seiten.

Brüssel – „Infirmières de rue/Street nurses“: Eine gemeinnützige Organisation, die auf der Straße sowie in Arbeitsvermittlungsstellen Obdachlose mit Schulden- oder Hygieneproblemen bzw. mit Behinderungen betreut. Die „-Street nurses“ arbeiten überdies mit InvestorInnen zusammen, um Wohnraum für Obdachlose zu schaffen.

Bilanz: Die belgische „Housing First“-Politik wurde in den drei Regionen (Brüssel, Wallonien und Flandern) einer Evaluierung durch unabhängige Teams unterzogen. 381 Betroffene in drei Gruppen von Obdachlosen wurden beobachtet: i) 144 Personen, die eine „Housing First“-Betreuung erhielten; ii) 137 Personen, die eine traditionelle Betreuung erhielten („Stufenkonzept“); iii) 100 Personen, die eine unbetreute Wohnung bezogen hatten.

Höhere Verbleiberate: Ersten Ergebnissen zufolge hatten 93% unter den „Housing First“-Betreuten nach einem Jahr ihre Wohnung behalten. Unter Personen, die das „Stufenmodell“ durchlaufen hatten, betrug dieser Anteil 88%, und in der Gruppe, die keine Unterstützung bei der Wohnungssuche erhalten hatte, nur 36%.

Die Ergebnisse zeigten, dass Obdachlose mit prekärer Gesundheit eine Wohnung übernehmen und auch behalten können, sofern sie eine intensive Betreuung erhalten.

Gesundheitliche Verbesserung: In allen drei Gruppen waren Gesundheitsprobleme gegeben. In der „Housing First“-Gruppe wurde bei 11% der Fälle Schizophrenie diagnostiziert, mehr als doppelt so viele wie in den beiden Kontrollgruppen. 58% litten unter Suchtproblemen (Kontrollgruppe mit Unterkunft: 37%; Gruppe der Obdachlosen: 66%).

Unter den „Housing First“-Betreuten konnte in 60% eine Stabilisierung – bei 30% sogar eine Verbesserung – des Gesundheitszustands erreicht werden, mit einem Rückgang der Krankenhausaufenthalte. Die MieterInnen berichteten von einem gestärkten Selbstvertrauen und setzten mehr Initiativen in Richtung Qualifikation und Erwerbsmöglichkeiten. Unter jenen, die nach einer längeren Phase der Obdachlosigkeit eine Wohnung fanden, stabilisierte sich der Gesundheitszustand in 40% der Fälle – bei 30% trat jedoch eine Verschlechterung ein.

Wohnraumkategorien: Auf *Sozialwohnungen* entfiel der Hauptanteil der Unterkünfte, die an „Housing First“-Betreute vermittelt wurden. Auf *privat vermietete Wohnungen* wurde ebenfalls zurückgegriffen, sie waren für die Betroffenen vielfach jedoch zu teuer und mit zu strengen Vergabekriterien (Mietgarantien u. ä.) verbunden. In Anbetracht der angespannten Wohnungsmarktsituation und des geringen Angebots an kurzfristig verfügbaren Sozialwohnungen besteht in Belgien ein Bedarf an mehr bezahlbarem Wohnraum in guter Qualität.

2. Zentrale Diskussionspunkte des Seminars

Die Diskussion konzentrierte sich auf folgende Punkte:

Finanzierung: Wo sind Gelder für dieses Modell der Wohnungslosenhilfe verfügbar? Wie können nationale/regionale Verwaltungen von „Housing First“ überzeugt werden? Wie steht es um den Zugang zu EU-Mitteln?

Modelltreue: „Housing First“ wird in mehreren Varianten eingesetzt. Ist es wichtig, dass die Grundsätze des Modells genau übernommen werden? Wie viel Freiraum für innovative Ansätze ist zulässig? Ist eine Vereinheitlichung der „Bottom-up“-Konzepte sinnvoll?

Effizienz und Kostenwirksamkeit: Was ist das Ziel dieser Form der Wohnungslosenhilfe – Kosteneinsparungen oder eine wirksamere Betreuung? Wie soll die Evaluierung gestaltet sein?

Prävention: Welche Maßnahmen sind eigentlich notwendig um zu verhindern, dass Menschen wohnungslos werden?

Wohnraumversorgung: Was ist bei „Housing First“ vorzuziehen – eine Streuung der Unterkünfte oder eine Konzentration auf bestimmte Wohnanlagen? Welche Möglichkeiten gibt es, das Wohnungsangebot zu erhöhen?

Ausbau von „Housing First“: Nachdem die Wirksamkeit des Modells erwiesen ist, wie kann es auf die nationale Ebene erweitert werden? Wie kann der Erfahrungsaustausch zwischen EU-Mitgliedstaaten stattfinden?

3. Schlussfolgerungen

- **Finanzierung:** „Housing First“ befindet sich in einem frühen Stadium und benötigt deshalb eine besondere finanzielle Unterstützung. Dafür ist es mitunter erforderlich, sich bei regionalen bzw. nationalen Behörden für entsprechende Projekte einzusetzen, was mit erheblichem Zeitaufwand verbunden ist. Parallel dazu sind auch EU-Mittel zur Unterstützung von innovativen Politikansätzen verfügbar, aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) oder dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen.
- **Modelltreue:** Staaten/Städte können in der Abwicklung von „Housing First“ über Freiraum verfügen, sofern allgemeine Grundsätze beachtet werden. Generell gilt, dass sich das Konzept bei chronischer Langzeitobdachlosigkeit bewährt hat. Es sollte kein Ersatz für andere Formen der Wohnungslosenhilfe sein, sondern diese *ergänzen*. Jedoch sind die Grundsätze von „Housing First“ potentiell für alle Dienste von Belang.
- **Evidenzgestützte Konzepte:** Ein wichtiger Bestandteil des belgischen „Housing First“-Programms ist die Evaluierung der Ergebnisse auf lokaler Ebene, um den Nutzen des Modells mit anderen obdachlosenpolitischen Instrumenten zu vergleichen. Der Einsatz faktenbasierter Methoden in der Forschung und Umsetzung wurde als wesentlicher Faktor für die Weiterentwicklung von „Wohnen zuerst“-Programmen unterstrichen.
- **Kostenwirksam, aber nur bedingtes Einsparungspotential:** „Housing First“ erweist sich als kostenwirksames Konzept zur Betreuung Obdachloser mit besonderem Unterstützungsbedarf. Es kann zu Einsparungen bei anderen Budgetposten – etwa der Gesundheitsversorgung – beitragen, die sich jedoch in den Sozial- oder Wohnbauausgaben nicht unbedingt widerspiegeln, da diese Bereiche meist getrennt voneinander arbeiten. Vor allem lässt sich aber ins Treffen führen, dass „Housing First“ im Leben der Betroffenen eine positive Veränderung bewirkt und ihre soziale Eingliederung unterstützt. Darin kann ein gesamtgesellschaftlicher Beitrag gesehen werden.
- **Prävention:** Es sind mehr Studien und innovative Ansätze erforderlich, um zu verhindern, dass gefährdete Menschen obdachlos werden. Dafür bedarf es

mehr flexibler „gleitender“ („floating“) Unterstützung und besserer Mittel zur Abwendung von Zwangsräumungen.

- **Wohnraumversorgung:** Obdachlose ziehen verstreut liegende Wohnungen in gewöhnlichen Wohngebieten vor. Die Überwindung sozialer Isolation ist und bleibt eine zentrale Aufgabe der begleitenden Obdachlosenbetreuung. Ein verbesserter Zugang zu vorhandenem Wohnraum – u. a. Sozialwohnungen – für Obdachlose ist ebenso wesentlich wie ein bestmöglicher Rückgriff auf den Privatsektor. Sozialwohnungsagenturen und andere Angebote mit gemischter Bewohnung spielen potentiell eine wichtige Rolle. Allgemein ist es für die Beseitigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit notwendig, mehr Wohnraum zu schaffen, z. B. durch den Ausbau von Sozialwohnungen.
- **Ausbau von „Housing First“:** Nachdem sich das Konzept bewährt hat, sollte es über lokale „Experimente“ hinaus auf die nationale Ebene erweitert werden, mit einer Vernetzung mit anderen Diensten, um Wohnungs- und Obdachlosigkeit im größeren Maßstab anzugehen. Das kann auch die Herausgabe von Leitfäden sowie Trainingsangebote beinhalten. „Housing First“ sollte jedoch nicht für alle Gruppen von Obdachlosen zur Anwendung kommen. Bei Betroffenen mit geringerem Unterstützungsbedarf sind andere Modelle möglicherweise sinnvoller.

Angesichts des erforderlichen Unterstützungs- und Betreuungsaufwands ist ein Umdenken gegenüber dem traditionellen „Stufenkonzept“ notwendig. Eine Förderung des Modells und mehr Leitlinien auf EU-Ebene könnten die Ausbauphase beschleunigen.

FEANTSA erarbeitet derzeit einen europaweiten „Housing First Leitfaden“ mit einem entsprechenden „Hub“, der im Juni 2016 in Betrieb geht. Damit sollen alle Akteurinnen und Akteure von Strategien und Projekten, die vorrangig auf eine Wohnungsvermittlung abzielen, über ein Instrument zum Wissens- und Ideenaustausch verfügen.

- **Bedarfsermittlung:** Es sind weitere Bedarfsanalysen für geeignete Dienstleistungen erforderlich, damit eine flexible und passende Gestaltung der Dienste unterstützt werden kann. Darüber hinaus bedarf es weiterführender Forschung u. a. zur Kostenwirksamkeit und zu den Voraussetzungen für erfolgreiche „Housing First“-Programme. Beide könnten in eine Gesamtstrategie mit klaren Zielen einfließen.

4. Beitrag der Peer Review zu Prioritäten und Initiativen der EU

Diese Peer Review zu Belgiens „Housing First“-Programmen steht mit drei wichtigen EU-Politikinstrumenten in Zusammenhang: den Zielen und Leitinitiativen von EU 2020, dem Sozialinvestitionspaket und der Nutzung der Strukturfonds.

Die **Strategie Europa 2020** verfolgt das Ziel, ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu schaffen. Diese Peer Review unterstützt potentiell die Zielvorgabe, die Zahl Armutgefährdeter bis 2020 um 20 Millionen zu verringern. Hierin liegt insofern eine große Herausforderung, als die Zahl in Armut lebender Menschen infolge von Sparmaßnahmen zwischen 2008 und 2014 von 116 auf 122 Millionen gestiegen ist. Damit sind heute 24,4% der EU-28-Bevölkerung von Armut betroffen. Trotzdem hat das belgische „Housing First“-Programm bewiesen, dass es zur Verminderung von Armut und sozialer Ausgrenzung beitragen kann, indem es für die am meisten marginalisierten Obdachlosengruppen gute Voraussetzungen für den Verbleib in einer vermittelten Wohnung schafft.

Das zweite zentrale Politikinstrument ist das **Sozialinvestitionspaket**. Dessen Schwerpunkt liegt darauf, in Menschen zu investieren, um ein starkes Europa aufzubauen; der Vorbeugung und Bekämpfung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit wird dafür ein hoher Stellenwert eingeräumt. In einem Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission mit dem Titel [„Confronting Homelessness in the European Union“](#) (Bekämpfung der Obdachlosigkeit in der EU), das begleitend zum

Sozialinvestitionspaket veröffentlicht wurde, wird das traditionelle „Stufenkonzept“ kritisch betrachtet: Es drohe zur Verfestigung von Langzeitobdachlosigkeit beizutragen. Das Dokument regt auf Wohnraumbeschaffung fokussierte Maßnahmen wie „Housing First“ an. Diese zeigten nicht nur „mehr positive Ergebnisse für Obdachlose“, sondern seien im Vergleich zu herkömmlichen „Stufenkonzepten“ auch kostenwirksamer.

Die aktuelle Roadmap zur Umsetzung des Sozialinvestitionspakets weist auf die Notwendigkeit hin, Informationen und „Good practices“ zu wirksamen Politikansätzen auf EU-Ebene auszuwerten und zu verbreiten. Dies soll die Mitgliedstaaten beim Vorgehen gegen Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung unterstützen.

In der Peer Review wurde schließlich auch nachdrücklich die **Rolle der EU-Strukturfonds** für die Förderung von Initiativen wie „Housing First“ betont, um Randgruppen zu unterstützen. Dazu zählen der Europäische Sozialfonds (ESF), dessen Mittel zu 20% der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung dienen sollen; der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der für den Wohnungsbau herangezogen werden könnte; der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, sowie die neue URBAN-Initiative. Diese Instrumente unterstützen innovative Ansätze zur Bewältigung von Obdachlosigkeit und könnten auch für den Ausbau des „Housing First“-Konzepts eingesetzt werden. Berichten zufolge bestehen auf einzelstaatlicher Ebene jedoch auch Hürden, die dem Einsatz dieser Gelder für diesen Zweck entgegenstehen.

