



Europäische
Kommission



Peer Review zu
Sozialschutz und
sozialer Eingliederung

„Housing First“

SYNTHESEBERICHT

Belgien 16.-17. März 2016

Diese Veröffentlichung wird unterstützt durch das Programm der Europäischen Union für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) 2014-2020.

Das Programm der Europäischen Union für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) 2014-2020 ist ein europäisches Finanzierungsinstrument, das direkt von der Europäischen Kommission verwaltet wird. Es soll zur Umsetzung der Strategie Europa 2020 beitragen, indem es finanzielle Unterstützung für die Ziele der Union in Bezug auf die Förderung eines hohen Niveaus hochwertiger und nachhaltiger Beschäftigung, die Gewährleistung eines angemessenen und fairen sozialen Schutzes, die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen bereitstellt.

Weitere Informationen unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=de>

„Housing First“

VOLKER BUSCH-GEERTSEMA
GESELLSCHAFT FÜR INNOVATIVE SOZIALFORSCHUNG UND SOZIALPLANUNG
(GISS)

SYNTHEBERICHT

Europäische Kommission

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration
Manuskript fertiggestellt im Mai 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>.

*Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden*

**Gebührenfreie einheitliche Telefonnummer (*):
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).

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).
Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

ISBN 978-92-79-59125-9
ISSN 1977-8023
doi: 10.2767/982

© Europäische Union, 2016
Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

Inhalt

Zusammenfassung	5
A. Politikkontext auf europäischer Ebene	7
B. Politikinstrument des Gastgeberlands – Housing First Belgium	16
C. Politikinstrumente und Erfahrungen in den Peer-Ländern / Beiträge europäischer Interessenvertretungen	19
D. Zentrale Diskussionspunkte des Seminars	22
E. Schlussfolgerungen und Erkenntnisse	27
Literatur	30





Zusammenfassung

Diese Peer Review fand am 16.-17. März 2016 in Brüssel statt und befasste sich mit den Ergebnissen von *Housing First Belgium* (HFB), einer nationalen Initiative zur Umsetzung und Erprobung des „Housing First“-Konzepts. „Housing First“ setzt auf eine möglichst frühzeitige dauerhafte Wohnungsversorgung und intensive, mehrdimensionale wohnbegleitende Hilfen für Obdachlose in komplexen Problemlagen, und dies ohne Vorbedingungen wie „Wohnfähigkeit“, Abstinenz, die vorgeschriebene Medikamenteneinnahme u. ä. Die einzige Voraussetzung ist die Einhaltung des allgemeinen Mietrechts sowie – in den meisten Fällen – das Einverständnis zu regelmäßigen Hausbesuchen der DienstleistungsanbieterInnen.

In einem von der Basis ausgehenden Prozess („Bottom-up“) wurde das Konzept zwischen September 2013 und Juni 2016 in den fünf größten Städten Belgiens – Brüssel, Antwerpen, Gent, Charleroi und Lüttich – erprobt und später auf drei zusätzliche mittelgroße Städte ausgedehnt (Hasselt, Molenbeek-Saint-Jean und Namur). Mit Unterstützung von föderalen Instanzen und den staatlichen Lotterien wurden nicht nur die Unterstützungsteams finanziert, sondern auch eine Evaluierung der Initiativen in den drei beteiligten Regionen, bei der im Rahmen von HFB Betreute mit zwei Kontrollgruppen verglichen wurden.

Veranstaltungsort der Peer Review war das belgische Bundesplanungsamt für soziale Eingliederung. Neben VertreterInnen von Wallonie, Flandern und der belgischen Bundesregierung nahmen RegierungsvertreterInnen und DienstleistungsanbieterInnen aus zehn Peer-Ländern teil: Dänemark, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Spanien und Ungarn. Als Interessenvertretungen wirkten EUROCITIES sowie der Europäische Verband nationaler Organisationen der Wohnungslosenhilfe (FEANTSA) mit. Ebenfalls anwesend war ein Vertreter der GD Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission.

Die zentralen Erkenntnisse aus der Peer Review:

- „Housing First“ ist in Verbindung mit evidenzbasierten Maßnahmen ein wirksames Mittel zur Bewältigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit unter Betroffenen mit erheblichem Unterstützungsbedarf. Vielversprechende experimentelle Programme, die den „Housing First“-Gedanken verfolgen, gibt es auch für Betroffene mit geringerem Unterstützungsbedarf. Die Begleitforschungen zu HFB liefern ein weiteres Indiz dafür, dass dieses Modell an unterschiedlichen Orten Europas, unter verschiedenen sozialstaatlichen Rahmenbedingungen und sogar bei komplexen Entscheidungs- und Regierungsstrukturen wirksam ist. In Belgien gibt es ermutigende Signale, dass „Housing First“-Projekte weiter finanziert werden und dass das Modell auf die Regionen ausgedehnt werden wird.
- Zwar braucht es immer ein gewisses Maß an Flexibilität, um den lokalen Verhältnissen gerecht zu werden, doch müssen die zentralen Grundsätze von „Housing First“ zur Geltung kommen und dürfen nicht verwässert werden. Es bedarf vielfach eines Umdenkprozesses, um die traditionelle schrittweise Integrationsstrategie – bei der sich Betroffene eine normale Wohnung erst „verdienen“ müssen – aufzugeben und den Entscheidungen und Präferenzen der KlientInnen Vorrang einzuräumen. FEANTSA

veröffentlicht einen europaweiten „Housing First Leitfaden“ sowie einen entsprechenden „Hub“ (Online-Wissensbasis). Beide sollen die Umsetzung des Konzepts an anderen Orten erleichtern. Daneben sind aber auch Schulungs- und Beratungsinitiativen auf nationaler Ebene erforderlich.

- Der Zugang zu einer leistbaren, unabhängigen und dauerhaften Unterkunft ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung von „Housing First“. Politischer Mut und Kreativität sind erforderlich, um den Zugang zu Wohnraum mit einer Reihe von Maßnahmen zu fördern: bevorzugte Vergabe von Sozialwohnungen an Obdachlose; Ausbau des Sozialwohnungsbestandes; bessere Nutzung von Wohnungen auf dem privaten Markt für soziale Zwecke, z. B. über Vermittlungsorganisationen. HFB liefert auch dafür vielversprechende Beispiele. Eine große Mehrheit der Obdachlosen zieht verstreut liegende Wohnungen in gewöhnlichen Wohngebieten einer Unterbringung in großen Wohnanlagen mit Vor-Ort-Betreuung vor. Allerdings erfordern diese gesonderten Wohnanlagen eine weitere Differenzierung.
- „Housing First“ erweist sich als kostenwirksames Konzept zur Unterbringung Obdachloser mit komplexem Unterstützungsbedarf. In ergänzenden Studien muss nun untersucht werden, inwiefern das Modell auch zu Kosteneinsparungen in anderen Bereichen beiträgt – etwa bei der medizinischen Intensivbetreuung oder der Strafjustiz. Doch schon jetzt ist die höhere Wirksamkeit im Vergleich zu herkömmlichen Dienstleistungen offensichtlich. Das Modell bringt positive Veränderungen im Leben der gefährdetsten Obdachlosen und muss entsprechend ausgebaut werden.
- Der Ausbau von „Housing First“ über lokale Pilotprojekte hinaus ist in vielen EU-Mitgliedstaaten ein schwieriger „nächster Schritt“. Auf europäischer Ebene könnte dieser Vorgang über die Struktur- und Investitionsfonds sowie mithilfe von Leitlinien für die Durchführung vorangebracht werden. Im Hinblick auf eine wirksame Verminderung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit müssen „Housing First“-Projekte in breitere Strategien zur Wohnungsbeschaffung eingeflochten sein. Damit lassen sich eine rasche Vermittlung von Wohnraum und eine bedarfsgerechte Unterstützung für alle Obdachlosen gewährleisten und die Vorbeugung von Obdachlosigkeit untermauern.



A. Politikkontext auf europäischer Ebene

Stellenwert der Bekämpfung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit auf der EU-Agenda

Das Vorgehen gegen Obdachlosigkeit fällt zwar in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, dennoch gibt es auf Unionsebene eine Reihe von Politikinitiativen, die die einzelstaatlichen Aktionen unterstützen und ergänzen.¹ Zur Unterstützung der einzelstaatlichen Maßnahmen kann die EU Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen (EHAP) bereitstellen, um hinsichtlich der Wohnverhältnisse und der Integration Obdachloser bessere Ergebnisse herbeizuführen.

Mit dem Sozialinvestitionspaket (SIP) und einer begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (*Confronting Homelessness in the European Union*² – Bekämpfung der Obdachlosigkeit in der EU) gab die Kommission Leitlinien für die Umsetzung einer integrierten, auf Wohnraumversorgung ausgerichteten Präventivstrategie zur Obdachlosenproblematik aus. Im Rahmen der Roadmap zum SIP wurden spezifische EU-Maßnahmen zur Obdachlosigkeit umgesetzt. Die Strategie Europa 2020 und die OKM Soziales (Offene Methode der Koordinierung) untermauern die Umsetzung wirksamer Maßnahmen zur Bewältigung von Armut und sozialer Ausgrenzung – und damit auch von Obdachlosigkeit – in Europa. Sie stärken zudem das Monitoring der Obdachlosenpolitik sowie die Bemühungen um eine bessere Governance und bewährte Verfahren. Im vorläufigen Entwurf der europäischen Säule sozialer Rechte ist das Recht auf Wohnraum hervorgehoben; und in der Städteagenda für die EU wird eine neue Partnerschaft mit Städten anvisiert, mit dem Ziel, durch bessere Rechtsetzung, Finanzierung und Wissensbündelung den Zugang zu erschwinglichem Wohnraum zu fördern. Darüber hinaus ist Obdachlosigkeit in einer Reihe von EU-Politiken der Kommission berücksichtigt, etwa in der Regional- und Stadtentwicklung sowie in den Bereichen Justiz und Menschenrechte, Bildung, Energie, VerbraucherInnenschutz, Kreditwesen, Gesundheit und in anderen relevanten Politikfeldern.

Im Rahmen des Ausschusses für Sozialschutz arbeiten die EU-Mitgliedstaaten gemeinsam mit der Europäischen Kommission an der Festigung der sozialen Eingliederung und des Sozialschutzes in der EU. Sie bedienen sich dabei der OKM Soziales, eines weichen Politikinstruments, das der Union die Erörterung wichtiger Sozialthemen ermöglicht. Der Ausschuss für Sozialschutz analysiert fortlaufend und berichtet über europaweite Trends und Politikentwicklungen im Zusammenhang mit Obdachlosigkeit und den sozialen Aspekten der Wohnraumversorgung.³ Von den Mitgliedstaaten vorgelegte nationale Sozialberichte decken ebenfalls wichtige Politikreformen mit Bezug zu Wohnungslosigkeit und prekärer Wohnversorgung ab.⁴ Wohnungs- und Obdachlosigkeit war Gegenstand zahlreicher

¹ Einen Überblick bietet: Europäische Kommission (2013a).

² Europäische Kommission (2013c).

³ Europäische Union – Ausschuss für Sozialschutz (2015).

⁴ FEANTSA (2012).



Erklärungen, Stellungnahmen, Berichte und Entschlüsse des Europäischen Parlaments und anderer EU-Organe, u. a. des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses.⁵

Thematische Verbindung zu älteren Debatten und Studien im Bereich Obdachlosigkeit

Ältere Untersuchungen zu Wohnungs- und Obdachlosigkeit auf europäischer Ebene

In den 2000er-Jahren finanzierte die Europäische Kommission mehrere Studien zur Datenerhebung im Zusammenhang mit Obdachlosigkeit in der EU und zum Ausbau von Informationssystemen zu dem Phänomen. Dazu zählen die Studie „*Measurement of Homelessness at European Level*“ (2006-2007; Edgar et al., 2007) und das Projekt „MPHASIS“ (*Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems*, 2007-2009).⁶ Der Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsregelungen und wohnungspolitischen Mechanismen – unter besonderer Berücksichtigung der Ausgrenzung im Wohnungsbereich – wurde in der „*Study on Housing and Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*“ (2009-2010; Stephens et al., 2010) untersucht. Bei „Housing First Europe“ (2011-2013; Busch-Geertsema, 2013, 2014) handelte es sich um ein aus PROGRESS-Mitteln finanziertes Projekt sozialer Erprobung. An fünf verschiedenen Versuchsstandorten in Europa wurde das „Housing First“-Konzept erprobt; fünf weitere vergleichbare Standorte wirkten an einem Informations- und Erfahrungsaustausch mit (Einzelheiten s. u.). 2012/13 wurde im Auftrag der Europäischen Kommission die „Studie über Mobilität, Migration und Armut“ durchgeführt, mit dem Ziel, die Ursachen von Armut und Obdachlosigkeit unter MigrantInnen zu ergründen (Regioplan, 2013). „*Hope in Stations*“ (2010-2011, Kesselring et al., 2013) sowie „*Work in Stations*“ (2012-2013) waren zwei im Rahmen des PROGRESS-Programms finanzierte Schwerpunktprojekte zur Unterstützung Obdachloser an europäischen Bahnhöfen. TENLAW, eine europaweite von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Untersuchung zur Situation des Mietrechts, wurde 2015 fertiggestellt. Im Mai 2016 erschien der Abschluss zu einer Studie aus den Jahren 2014/15 zum Recht auf Wohnung und zum Schutz vor Delogierung („Pilotprojekt – Förderung des Schutzes des Rechts auf Wohnung – Vermeidung von Obdachlosigkeit/Wohnungslosigkeit im Kontext von Zwangsräumungen“).⁷ Im November 2015 veranstaltete der Ausschuss für Sozialschutz und seine Untergruppe „Indikatoren“ ein thematisches Seminar zur Vermittlung von Wohnraum und zur Ausgrenzung im Wohnungsbereich. Eine EU-Studie

⁵ Vgl.: Erklärung des Europäischen Parlaments zur Beendigung der Obdachlosigkeit, April 2008; Erklärung des Europäischen Parlaments zu einer EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit, Dezember 2010; Entschließung des Europäischen Parlaments zu einer EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit (B7-0475/2011); Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Obdachlosigkeit (CESE 1592/2011); Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema „Bekämpfung der Obdachlosigkeit“ (2011/C 15/08); Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Obdachlosigkeit“ (2012/C 24/07); Stellungnahme des Ausschusses der Regionen (2014/C 271/07); Entschließung des Europäischen Parlaments zu einer EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit (P7_TA(2014)0043).

⁶ <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/>.

⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=7892&type=2&furtherPubs=yes>



analysierte kostenwirksame wohnungspolitische Maßnahmen in Flandern und in der EU. Eurofound wiederum veröffentlicht in Kürze Forschungsergebnisse zu den Auswirkungen minderwertiger Wohnverhältnisse. Zu den neuen Initiativen zählt ein Gemeinschaftsprojekt mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), das auf den Aufbau einer umfassenden Wohnungsdatenbank sowie Analysen von sozialpolitischen Instrumenten für leistbaren Wohnraum und gegen Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt abzielt. Im Rahmen von EU-SILC soll ab 2018 ein Modul mit rückblickenden Daten zu Phasen der Obdachlosigkeit getestet werden.

Die Europäische Beobachtungsstelle hat eine Reihe kleinerer Untersuchungen zu verschiedenen Aspekten der Wohnungs- und Obdachlosigkeit herausgegeben, basierend auf einer Fragebogenerhebung unter Fachleuten in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten. Diese Studienreihe („EOH Comparative Studies on Homelessness“) steht im Internet kostenlos zur Verfügung (auf www.feantsaresearch.org).

Ältere Peer Reviews zu Wohnungs- und Obdachlosigkeit

In den vergangenen Jahren haben sieben Peer Reviews mit Bezug zu Wohnungs- und Obdachlosigkeit stattgefunden:

- 2004: Vereinigtes Königreich – Die englische „*Rough Sleeping Strategy*“;
- 2005: Dänemark – Vorbeugende Maßnahmen und Lösungsstrategien zum Problem der Wohnungslosigkeit;
- 2006: Norwegen – Nationale Strategie – Hoffnung für Obdachlose;
- 2009: Österreich – „Obdachloserhebung“: Für verbesserte Planungsgrundlagen in der Wohnungslosenunterstützung;
- 2010: Finnland – Nationales Programm zur Eindämmung von Langzeitobdachlosigkeit;
- 2010: Portugal – Gestaltung einer ganzheitlichen und partizipativen Obdachlosenstrategie;
- 2013: Dänemark – Nachhaltige Konzepte zur Vermeidung von Obdachlosigkeit.

Die meiste Relevanz in Bezug auf die belgische Peer Review besitzen die Peer Reviews in Finnland (2010)⁸ bzw. Dänemark (2013):⁹ Beide befassten sich mit nationalen „Housing First“-Strategien zur Verringerung von Obdachlosigkeit.

Die finnische Strategie hatte ihr Hauptaugenmerk auf Langzeitwohnungslosigkeit und trat mit dem Ziel an, dieses Problem bis 2015 vollständig zu beseitigen. In der ersten (von der Peer Review betrachteten) Phase der Strategie, 2008-2011, wurde für die Zielgruppe eine große Zahl neuer Wohnungen gebaut, wobei teilweise herkömmliche Obdachlosen asyls in Wohnblöcke mit begleitender Betreuung nach dem Muster von „Housing First“ umgewandelt wurden. Auf diese Weise war Finnland das erste der wenigen europäischen Länder, die bei „Housing First“-Projekten auf größere Wohnanlagen setzten. Verstreut liegende Einzelwohnungen wurden indes ebenfalls herangezogen, vor allem in der zweiten Projektphase (vgl. Pleace et al., 2015).

⁸ Synthesebericht zur Peer Review: Busch-Geertsema (2011).

⁹ Synthesebericht zur Peer Review: Fitzpatrick (2014).



Die dänische Peer Review befasste sich primär mit Jugendobdachlosigkeit. Ihre wichtigsten Erkenntnisse lauteten: 1) Der „Housing First“-Ansatz ist in der Bekämpfung chronischer Obdachlosigkeit erfolgreicher als herkömmliche Stufenkonzepte. 2) Dank systematischer Monitoring- und Evaluierungsmechanismen wird deutlich, inwieweit fakten gestützte Programme zur Verringerung von Wohnungslosigkeit und der damit verbundenen Kosten beitragen. Potentiell begünstigen sie damit politischen Rückhalt für solche Modelle. 3) Die Durchführung von „Housing First“-Konzepten setzt eine ausreichende Reserve an leistbaren Wohnungen und eine bessere Koordination zwischen Politikverantwortlichen auf verschiedenen Ebenen voraus, wobei auch die Dienstleistungsorgane einzubinden sind. 4) Prävention und ganzheitliche Antworten auf Jugendobdachlosigkeit bedürfen eines verstärkten Augenmerks.

Der „Housing First“-Ansatz und die einschlägige Debatte auf europäischer Ebene

„Housing First“ entstand in deutlicher Abgrenzung zu Modellen mit „Therapiezwang“ („Treatment First“) bzw. zu Stufensystemen, bei denen Betroffene erst Schritt für Schritt zur „Wohnfähigkeit“ herangeführt werden sollen. „Housing First“ unterscheidet sich grundlegend von diesen Konzepten, an denen kritisiert wird, dass sie bei Betroffenen in gravierenden und komplexen Problemlagen wirkungslos bleiben und sogar ungewollte Negativeffekte mit sich bringen (Ridgway / Zippel, 1990; Sahlin, 2005; Busch-Geertsema / Sahlin, 2007).

10

Im Unterschied zu herkömmlicheren Konzepten setzt „Housing First“ – also „Wohnen zuerst“ – darauf, dass Obdachlosen möglichst rasch eine dauerhafte Wohnung vermittelt werden soll. Wohnen wird dabei als Grundrecht für alle betrachtet, dessen Anspruch nicht erst durch die Bewältigung individueller Probleme, durch Verhaltensänderungen u. dgl. „verdient“ werden muss. Obdachlose, die darauf angewiesen sind, erhalten eine begleitende Betreuung – „Housing First“ ist also mehr als nur Wohnen. Die dauerhafte Wohnungsversorgung wird jedoch nicht davon abhängig gemacht, dass die Betroffenen Abstinenz oder Veränderungswillen unter Beweis stellen. Analog dazu erfolgt bei Abweichungen vom Unterstützungsprogramm keine Delogierung. Die einzigen Voraussetzungen sind die Einhaltung der allgemeinen Mietrechtsgesetze und das Einverständnis zu regelmäßigen Hausbesuchen. Ein wesentliches Postulat bei diesem Modell ist, dass Sozialbetreuung mehr Wirkung zeigt, wenn sie bei den Betroffenen zuhause stattfindet. Wahlfreiheit und das Gefühl von Sicherheit und Stabilität im Hinblick auf die Wohn- und Betreuungssituation sind wichtige Bausteine dieser Alternativstrategie.

Die Jury der unter dem belgischen Ratsvorsitz 2010 veranstalteten Europäischen Konsenskonferenz zum Thema Obdachlosigkeit diskutierte neben „Housing First“ als Modell für die Unterstützung Obdachloser mit komplexen Bedürfnissen auch breitere Strategien, die der „Housing First“-Philosophie folgen. Dabei erging eine Empfehlung zur Erprobung des „Housing First“-Versorgungsmodells im europaweiten Kontext. *„Angesichts der Vorgeschichte und spezifischen Bedeutung von ‚Housing First‘“ sprach sich die Jury außerdem dafür aus, solche Modelle „als breiter gesteckte, differenzierte Konzepte anzulegen, die auch Ansätze berücksichtigen, die die Vermittlung einer Wohnung sowie im Bedarfsfall einer Betreuung bei allen Ausprägungen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit als ersten Interventionsschritt voranstellen“.* Dementsprechend trat die Jury der Konsenskonferenz dafür ein, *„vom Rückgriff auf Notschlafstellen und vorübergehende Schlafplätze als bevorzugten Lösungsansatz*



zugunsten von Konzepten abzurücken, in denen die Versorgung mit Wohnraum an der Spitze steht. Dies impliziert den Kapazitätenausbau sowohl in der Präventivarbeit als auch in der Versorgung mit angemessener, bedarfsgerechter gleitender Unterstützung für Menschen in ihrem Zuhause.“ (Europäische Konsenskonferenz zum Thema Obdachlosigkeit, 2010: S. 14, 16 – nicht offizielle Übersetzung).

2013 erschienen die Ergebnisse eines europäischen Versuchsprojekts zum „Housing First“-Ansatz in fünf europäischen Städten (Amsterdam, Budapest, Kopenhagen, Glasgow und Lissabon), das von der Europäischen Kommission unter dem Titel „Housing First Europe“ finanziert worden war.¹⁰ Vier der fünf Städte – jene, die sich strenger an die „Housing First“-Grundsätze hielten – hatten am Ende des Evaluierungszeitraums besonders hohe Verbleiberaten vorzuweisen.

Während es mittlerweile als weithin unbestritten gilt, dass die überwiegende Mehrheit der „Housing First“-Betreuten mit erheblichem Unterstützungsbedarf eine hohe Wohnstabilität erreichen (bei den meisten Projekten über 80%), gibt es noch vereinzelte Debatten über die eher zwiespältigen Resultate bezüglich der weiteren sozialen Integration. Mehrere AutorInnen bewerten die Ergebnisse von „Housing First“-Projekten im Hinblick auf die Tragweite der sozialen Eingliederung und Wiederherstellung – Rückgang von Drogenkonsum, Verbesserung des Gesundheitszustands, Eingliederung in Erwerbsarbeit oder eine sinnvolle Beschäftigung, Bewältigung sozialer Isolation usw. – als „*enttäuschend*“.¹¹

Angesichts der komplexen Bedürfnisse der meisten „Housing First“-Betreuten ist die Hoffnung auf schnelle, weitreichende Fortschritte bei der nachhaltigen sozialen Eingliederung vielleicht unrealistisch.¹² Veränderungen in Bezug auf die Lebensqualität finden möglicherweise in einem Zeithorizont statt, der die üblichen Evaluierungszeiträume von 2-3 Jahren übersteigt. Teilweise dürfte eine „relative Integration“ der Betroffenen ein eher realistisches Ziel sein. Johnsen und Teixeira (2012: S. 190) stellen dazu fest: *„BefürworterInnen von ‚Housing First‘ sehen eine stabile Wohnsituation als Ausgangspunkt für den (oft langwierigen und komplexen) Erholungsprozess von geistigen Erkrankungen, Drogenmissbrauch und sozialer Isolation (Tsemberis, 2010b; Henwood et al., 2011), und nicht an sich als Lösung für all diese Probleme.“*

Andererseits berichten Evaluierungen von zahlreichen „Housing First“-Projekten mit positiven Auswirkungen auf Gesundheit, Wohlbefinden und die soziale Integration – wenn auch nicht für alle TeilnehmerInnen, so doch für eine Mehrheit.¹³ Laut den Ergebnissen von *Housing First Europe* ging der Drogenkonsum bei 70% der Betreuten in Amsterdam zurück. 89% gaben an, ihre Lebensqualität habe sich verbessert, und 70% bestätigten eine Abnahme ihrer psychischen Probleme. Bei *Turning Point Scotland*, einem „Housing First“-Projekt in Glasgow, trat in der Mehrheit der Fälle eine Stabilisierung bzw. ein Rückgang des Drogen-/Alkoholkonsums ein. Bei der Lissabonner Initiative *Casas Primeiro* meldeten an die 80% der

¹⁰ Siehe dazu den Abschlussbericht von Busch-Geertsema (2013) und einen Artikel mit den zusammengefassten Ergebnissen (Busch-Geertsema, 2014). Die lokalen Evaluierungsberichte, die dem gesamteuropäischen Bericht als Grundlage dienten, sind verfügbar auf: http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/Pdf/Housing_First_Europe_reports_gesamt.pdf.

¹¹ McNaughton / Atherton (2011); vgl. auch Pleace (2011) und Johnson et al. (2012).

¹² Busch-Geertsema (2005); Johnsen / Teixeira (2012).

¹³ Siehe die Zusammenfassung bei Pleace / Quilgars (2013).



TeilnehmerInnen eine positive Wirkung im Hinblick auf Stress, Ernährung, Schlafgewohnheiten sowie die physische und psychische Gesundheit. Die Begleitforschung in Dänemark brachte zwar ein weniger eindeutiges Bild, den Beurteilungen der SozialarbeiterInnen zufolge verringerten aber immerhin 32% der Betreuten ihren Alkoholkonsum, und in 25% bzw. 28% der Fälle verbesserte sich der geistige bzw. körperliche Gesundheitszustand.¹⁴ Auch in England, Irland und Spanien wurde anhand von Eigenangaben eine teilweise Verbesserung der körperlichen und psychischen Gesundheit erhoben. Die Evaluierung in Frankreich belegte unter „Housing First“-MieterInnen schon nach einem Jahr einen deutlichen Rückgang von Krankenhausaufenthalten.¹⁵

Einige „Housing First“-Projekte melden Verbesserungen in Bezug auf die soziale Integration. So gab beim Lissabonner „Housing First“-Projekt *Casas Primeiro* knapp die Hälfte der TeilnehmerInnen an, sich mittlerweile im Restaurant oder Café zu verabreden. 71% fühlten sich in ihrer Wohnumgebung zuhause, und mehr als die Hälfte empfand sich als Teil der Nachbarschaft (Ornelas, 2013: 41-43). In England offenbarte die Evaluierung von neun „Housing First“-Projekten, dass sich der Anteil der TeilnehmerInnen, die Kontakt zu Angehörigen halten, seit Beginn der Betreuung beinahe verdoppelt hatte. Auch die Zahl jener, die nach eigenen Angaben seit Bezug der neuen Unterkunft eine sehr starke oder starke Zugehörigkeit zur Nachbarschaft verspüren, war deutlich gestiegen.¹⁶ Beim Amsterdamer „Housing First“-Projekt *Discuss* hingegen fielen die Verbesserungen der Lebensqualität beim Aspekt „soziale und familiäre Kontakte“ am geringsten aus (Wewerinke et al., 2013: S. 22).

Bei der positiven Wirkung von „Housing First“-Projekten wird immer wieder ins Treffen geführt, was u. a. Padgett (2007) mit „*ontologischer Sicherheit*“ umschreibt: Eine Wohnung liefert die Grundlage für Beständigkeit, alltägliche Routinen, Privatsphäre und die Identitätskonstruktion. Padgett betont ferner (ibid.: S. 1.934): „*Ein ‚Zuhause‘ bedeutet nicht zwangsläufig eine zukünftige Wiederherstellung, schafft aber eine stabile Ausgangssituation für die Wiedererlangung eines Lebens in der Gegenwart, das sich durch weniger Stigmatisierung und mehr Normalität auszeichnet.*“

Was die Aufnahme einer bezahlten Beschäftigung und die Bewältigung finanzieller Probleme betrifft, waren die Ergebnisse allgemein weniger positiv. Die TeilnehmerInnen der meisten „Housing First“-Projekte bleiben zum überwiegenden Teil arbeitslos und arm und müssen mit überaus beschränkten Mitteln auskommen. Dafür gibt es strukturelle Gründe: Die Beschäftigungsbarrieren für vormals Langzeitobdachlose in komplexen Problemlagen sind häufig beträchtlich, und die soziale Mindestabsicherung erlaubt einen allenfalls bescheidenen Lebensunterhalt.

Ein weiterer Diskussionspunkt betrifft den Umstand, dass bei den „Housing First“-Pionierprojekten vorzugsweise auf verstreute Wohnungen zurückgegriffen wird, während größere Wohnblöcke mit Vor-Ort-Betreuung auf Ablehnung stoßen. An letzteren wird kritisiert, sie erzeugten nicht dasselbe Maß an Normalität wie eine Einzelwohnung in

¹⁴ Busch-Geertsema (2012).

¹⁵ Die GutachterInnen bei Housing First Europe hatten den Auftrag, auf geschlechtsspezifische Unterschiede unter den Betreuten zu achten. Aufgrund des relativ niedrigen Frauenanteils konnten jedoch in keinem einzigen Fall greifbare Ergebnisse ermittelt werden (Busch-Geertsema, 2013: S. 70). Geschlechts- und altersspezifische Erfordernisse sind nach wie vor wichtige Aspekte für weitere Forschungsarbeiten und Überlegungen.

¹⁶ Bretherton / Pleace (2015: S. 42 und 44).



einem normalen, gemischt bewohnten Haus. Sam Tsemberis (2010a: S. 22) empfiehlt eine „Beschränkung auf 20% der Wohneinheiten je Gebäude“ und betont: „Bei diesem Modell ziehen die KlientInnen nicht in eine arrangierte Wohneinheit, sondern in die eigene Wohnung im Viertel ihrer Wahl. Den gewaltigen Unterschied zwischen diesen beiden Ansätzen erkennen und schätzen die KlientInnen schon nach kurzer Zeit, und sie nehmen sofort Bemühungen auf, die Wohnung zu halten und zu ihrem Zuhause zu machen.“ Im Kopenhagener „Housing First“-Projekt konnten beide Optionen – Wohnblock / verstreute Wohnungen – getestet werden. Die meisten TeilnehmerInnen bevorzugten eindeutig zweite. Der europäische Bericht gelangt zu dieser Schlussfolgerung: „Die Ergebnisse aus Kopenhagen deuten darauf hin, dass die Vermittlung in Wohnanlagen den wenigen Personen vorbehalten werden sollte, die entweder den starken Wunsch äußern, in einer solchen Umgebung zu leben, oder die es nicht geschafft haben, in einer Einzelwohnung mit intensiver ‚Housing First‘-Betreuung zu leben.“ (Busch-Geertsema, 2013: S. 8).

In Finnland gab es einen stichhaltigen Grund, warum bei der Umsetzung der nationalen Obdachlosenstrategie eine große Zahl von Wohnungen in großen Anlagen gebaut wurde. Die alten Notunterkünfte sollten abgeschafft werden, sodass in relativ kurzer Zeit buchstäblich tausende neue Wohnungen für Langzeitobdachlose benötigt wurden. Folgerichtig wurden die Asyle zu Wohnhäusern für Obdachlose umfunktioniert. Bei der finnischen Peer Review wurden allerdings auch einige der Gefahren angesprochen, wenn in einem großen Wohnkomplex ausschließlich Obdachlose unterkommen. Die genannten Nachteile sind u. a.: „Segregation von normalen Wohnbezirken; Stigmatisierung aufgrund der Wohnanschrift; extrem hohes Aufkommen von Haushalten mit schwerwiegenden Problemen und damit zusammenhängende hohe Konfliktwahrscheinlichkeit; spezielle, kostenaufwändige Sicherheitsregelungen; Beschränkungen der Freiheit und Autonomie der MieterInnen.“ (Busch-Geertsema 2011, S. 33). Was zu einem bestimmten Zeitpunkt als Lösung geeignet erschien, drohte schon nach kurzer Zeit zu einem Problem zu werden. Um ähnliche Risiken geht es in einer kritischen Betrachtung zum australischen „Common Ground“-Modell, bei dem ebenfalls auf Wohnanlagen mit Vor-Ort-Betreuung zurückgegriffen wird, wo aber neben vormals Obdachlosen auch MieterInnen ohne Obdachlosenvergangenheit leben (Parsell et al., 2014). Bei seiner Beschreibung der vielfältigen Formen betreuten Wohnens kritisiert auch Clapham (2015: S. 217) das Modell der Wohnanlagen mit Vor-Ort-Betreuung und nennt es als „einer normalen Wohnung widersprechend“.

Andererseits gibt es auch positive Erfahrungsberichte im Zusammenhang mit separaten Wohnanlagen, und zwar aus Finnland (Pleace et al., 2015). Die Frage der vertretbaren Größe von Wohnanlagen für die Unterbringung vormals Obdachloser muss differenzierter gestellt werden. Laut Evaluierungen aus Deutschland treten bei Projekten, bei denen 12-16 Einheiten ausschließlich für die dauerhafte Unterbringung ehemaliger Obdachloser in normalen Wohnungen genutzt werden, keine der erwähnten negativen Folgen auf (Busch-Geertsema 2002; Busch-Geertsema et al., 2016). Es gibt weitere Beispiele, wo in der Nähe zu verstreuten Einzelwohnungen Betreuungsdienste, Begegnungsstätten und gemeinsame Aktivitäten angeboten werden, was insbesondere jenen zugute kommt, die sich in der eigenen Wohnung einsam und isoliert fühlen. In diese Kategorie fallen etwa die „Core and Cluster“ Modelle, die Gruppen von Einzelwohnungen mit einer zentralen, gemeinsam genutzten Einheit verbinden (vgl. Clapham, 2015).

Ein weiterer Diskussionspunkt ist, dass bei der zunehmenden Beliebtheit des „Housing First“-Ansatzes die Gefahr besteht, dass alte Versorgungsdienste sich lediglich das Etikett aneignen, ohne jedoch die entsprechenden Grundsätze anzuwenden. Das trifft beispielsweise auf Projekte zu, die zeitlich begrenzte Verträge und Übergangswohnungen einsetzen, bei denen die Dienstleistungsversorgung befristet bleibt oder Voraussetzungen anwendet, die mit dem „Stufensystem“ vergleichbar sind („Wohnfähigkeit“, Abstinenz usw.), sowie solche, bei denen das Wohnungs- an das Betreuungsangebot geknüpft ist (sodass Betroffene wieder ausziehen müssen, wenn sie die begleitende Betreuung ablehnen oder wenn die Finanzierung für das Betreuungsangebot ausläuft).¹⁷ Ein anderes Beispiel sind Konzepte, bei denen die Wahlmöglichkeiten stark eingeeengt sind oder bei denen Wohnungen mit minimalem oder überhaupt ohne individuelle Unterstützung angeboten werden. Um derartige „Scheinmaßnahmen“ und ein Abrücken vom ursprünglichen Modell zu verhindern (wodurch das Konzept zulasten seiner Wirksamkeit verwässert und verzerrt würde), fordern mehrere AutorInnen Begutachtungen, um die Übereinstimmung mit dem „Housing First“-Grundgedanken zu untersuchen. Die Verantwortlichen der New Yorker Pionierinitiative *Pathways to Housing* haben sogar eine „Fidelity Scale“ veröffentlicht, mit der die „Originaltreue“ von Projekten bewertet wird.¹⁸ Es handelt sich um eine heikle Debatte, zumal außer Frage steht, dass bei der Übertragung eines funktionierenden Modells von einem bestimmten lokalen/nationalen Kontext auf einen anderen entsprechende Anpassungen durchaus notwendig sind (Keller et al., 2013; Johnson et al., 2012). Von den fünf im Rahmen von *Housing First Europe* erprobten Projekten war keines eine exakte Kopie des New Yorker *Pathways to Housing* Modells. Die europäischen Projekte sind gewissermaßen weiter fortgeschritten, was bestimmte kritische Aspekte des „Housing First“-Ansatzes anbelangt. So werden bei mehreren *European Housing First* Projekten Hauptmietverträge mit den Betreuten abgeschlossen, und keine Untermietverträge über den Umweg der DienstleistungsanbieterInnen. Bei mehreren europäischen Projekten gilt der wöchentliche Hausbesuch außerdem nicht als strikte Voraussetzung, wie es beim ursprünglichen Modell der Fall ist (Pleace / Bretherton, 2013). Im Vergleich zu den USA wird häufiger auf Sozialwohnungen zurückgegriffen, da diese in zahlreichen europäischen Staaten nicht mit demselben Stigma behaftet und vergleichsweise leichter zugänglich sind. Es herrscht Einigkeit darüber, dass eine eher intensive Unterstützung angeboten werden muss, fraglich bleibt aber, ob dafür interdisziplinäre Teams benötigt werden, wenn bspw. gut entwickelte psychiatrische Fachstellen vorhanden sind und im Bedarfsfall eine reibungslose und unkomplizierte Zusammenarbeit stattfindet. Kurzum: Die Einhaltung der Grundprinzipien ist wichtig, aber Anpassungen sind notwendig und beeinträchtigen nicht in jedem Fall die Wirksamkeit des Modells (vgl. auch Greenwood et al., 2013; Bretherton / Pleace, 2015: S. 65 ff.).

Einige AutorInnen betonen, „Housing First“ richte sich an eine kleine Gruppe chronisch Obdachloser mit besonders hohem Unterstützungsbedarf; das Modell könne in die bestehende Versorgungsangebote eingeflochten werden. Dem halten andere entgegen, dass „Housing First“ einen Paradigmenwechsel erfordere – weg von „Stufensystemen“ und dem Fokus auf Notversorgungsmaßnahmen; dieses Umdenken sei auch für andere Obdachlosengruppen von Bedeutung. In einem der Berichte heißt es: „*Es wäre sinnvoll, die Wirksamkeit von Dienstleistungsangeboten zu erproben und bewerten und dabei dieselben Grundsätze für Betroffene mit geringeren Bedürfnissen und für solche Strategien anzuwenden, bei denen*

¹⁷ Für weitere Beispiele, vgl. Pleace (2011): S. 118.

¹⁸ <https://pathwaystohousing.org/research/pathways-housing-first-fidelity-scale-individuals-psychiatric-disabilities>; vgl. auch Stefancic et al. (2013).



die „Housing First“-Philosophie im Rahmen breiterer ‚unterkunftsorientierter‘ Maßnahmen bzw. in Konzepten zur umfassenden Deinstitutionalisierung zum Tragen kommt, wo herkömmliche Wohnungen und Betreuung kombiniert werden.“ (Busch-Geertsema, 2013: S. 89).

An „Housing First“-Ansätzen und anderen Formen des begleiteten Wohnens wird auch Kritik geübt: Sie seien Teil einer Agenda des „erweiterten Liberalismus“, würden mit dem Argument der „Eigenverantwortung“ (Hansen Löfstrand / Juhila, 2012) auf bevormundende Weise Verhaltensänderungen einfordern bzw. „Fehlverhalten“ letztlich mit einer Einschränkung der Wahlmöglichkeiten bestrafen. Als Antwort auf solch kritische Stimmen führt ein aktueller Artikel überzeugend ins Treffen, begleitetes Wohnen sei *„als bedeutsame Intervention angelegt, die sich nicht auf die Unterbringung benachteiligter Gruppen in einer Wohnung beschränkt, sondern auch als optimistischer Mechanismus fungiert, der auf eine direkte Verbesserung im Leben Benachteiligter abzielt. (...) In Kombination mit einer langfristigen Wohnung kann eine abgeschwächte Form von bevormundender Sozialversorgung für Menschen, die unter chronischer Obdachlosigkeit gelitten haben, gerechtfertigt sein.“* (Parsell / Marston, 2016). Jüngere kritische Beiträge zu „Housing First“ hinterfragen außerdem die Bestrebung, mit „Housing First“-Projekten „chronische Obdachlosigkeit zu beenden“ und parallel dazu den Abbau struktureller Bedingungen für jene voranzutreiben, die nicht in diese Kategorie fallen, aber nichtsdestoweniger die Mehrheit der Obdachlosenbevölkerung stellen (Katz et al., 2016; Baker / Evans, 2016).

Schließlich gibt es auch eine Kostendebatte. Es muss betont werden, dass „Housing First“ kein kostengünstiges Dienstleistungsangebot darstellt. Die Argumentation, dass chronische Wohnungs- und Obdachlosigkeit und herkömmliche Abhilfemaßnahmen einen weitaus höheren Kostenaufwand bergen – v. a. unter Berücksichtigung der Kosten für das Gesundheits- sowie das Strafvollzugswesen –, hat in den USA die Durchführung von „Housing First“ begünstigt. „Housing First“ wurde als Option mit beträchtlichem Einsparungspotential gewürdigt. In jüngerer Vergangenheit stellt sich die Faktenlage differenzierter dar. Es hat sich gezeigt, dass „Housing First“ nicht immer eine Kostenersparnis bringt, insbesondere dann, wenn die Unterstützung nicht jenen zugutekommt, die den größten Bedarf aufweisen und am meisten externe Dienstleistungen beanspruchen. Ein weiteres Argument dazu lautet: *„Es gibt andere Gründe, die für ‚Housing First‘ sprechen, etwa, dass es sich um ein kostenwirksames Dienstleistungsmodell handelt und nicht primär um ein Modell, das Kostenersparnisse ermöglicht. Einzelne Studien aus den USA führen ins Treffen, dass auf Wohnraumbeschaffung fokussierte Maßnahmen zur Eindämmung von Obdachlosigkeit – wie ‚Housing First‘ – insgesamt vielleicht wenig (oder keine) Einsparungen bringen, dass ihre höhere Wirksamkeit im Hinblick auf die Überwindung von Obdachlosigkeit jedoch eindeutig für sie spricht. Wohnungs- und Obdachlosigkeit ist eine unvergleichliche Notsituation. Wenn sie von Dauer ist oder wiederholt auftritt, ist das Schadenspotential für die/den EinzelneN beträchtlich. (...) Kosten und Einsparungsmöglichkeiten abzuwägen, ist gerechtfertigt, aber letztlich sprechen für ‚Housing First‘ und andere Versorgungsangebote für Obdachlose immer moralische Gründe. Es geht darum, ob die Gesellschaft Wohnungslosigkeit zulassen will, von der häufig besonders Schwache betroffen sind.“* (Bretherton / Pleace, 2015: S. 61).

In einer aktuellen Literaturübersicht listet das „European Journal of Homelessness“ 184 Veröffentlichungen über „Housing First“ im Zeitraum 1990-2014 auf (Raitakari / Juhila, 2015). Seither ist eine beträchtliche Zahl von Publikationen dazugekommen. Besonders zu nennen sind die sehr positiven Ergebnisse eines großflächigen kanadischen Programms, die in zahlreichen Arbeiten behandelt werden (z. B.: Goering et al., 2014; Aubry et al., 2015).



B. Politikinstrument des Gastgeberlands – Housing First Belgium

Die Obdachlosenhilfe Belgiens beruhte in der Vergangenheit – wie in vielen anderen Staaten – hauptsächlich auf dem Stufensystem und der Notversorgung, saisonal ergänzt durch zusätzliche Schlafstellen im Winter. Der Zugang zu einer Wohnung ist für viele Obdachlose bis heute ein ernsthaftes Problem, allen voran in größeren Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt. Der Sozialwohnungssektor ist in Belgien verhältnismäßig klein, und häufig stoßen Obdachlose bei der Vergabe auf spezifische Barrieren. Die gefährdetsten Obdachlosen nutzen immer und immer wieder Noteinrichtungen und schaffen es nie bis zu einer Wohnung im traditionellen System. Dies veranlasste mehrere lokale Einrichtungen, das „Housing First“-Konzept auszuprobieren, d. h. die sofortige Vermittlung einer regulären Wohnung ohne Zwischenschritte, aber mit einem Angebot an intensiver Betreuung für Betroffene mit Sucht- und psychischen Problemen.

Es wurde zentralstaatliche Unterstützung angefordert, und im September 2013 ging *Housing First Belgium* (HFB) in fünf Städten an den Start: Brüssel, Antwerpen, Gent, Charleroi und Lüttich. Es kam ein „Bottom-up“-Ansatz zum Tragen, sodass jedes Team entsprechend den vorhandenen Fachkenntnissen eigene Methoden entwickeln konnte. Die meisten Teams setzten sich aus privaten und öffentlichen Einrichtungen sowie aus Nichtregierungsorganisationen (NROen) zusammen.

16

Die HFB-Teams wiesen mehrere übereinstimmende Merkmale auf: 1) Ihre Aktion richtete sich an ähnliche KlientInnengruppen – chronische Obdachlose mit spezifischen Bedürfnissen. 2) Sie verfolgten ein Mehrebenenkonzept. 3) Sie stützten sich auf die „Housing First“-Philosophie. 4) Sie setzten ein Evaluierungsteam ein, das Daten zu Art und Umfang der sozialen Unterstützung für die Betreuten, zur Verbleiberate sowie zur Entwicklung ihres Gesundheitszustands erhob.

HFB wurde vom zuständigen Staatssekretariat, vom Föderalen Öffentlichen Programmierungsdienst Sozialeingliederung und von den Staatslotterien (Bereitstellung der notwendigen Mittel) unterstützt. In den ersten beiden Jahren deckte die jährliche Subvention von 860.000 Euro die Kosten von sechs Teams, drei GutachterInnen und einer/einem HauptkoordinatorIn ab. Für das dritte Jahr (bis Juni 2016) wurden die Mittel auf 1,4 Mio. Euro aufgestockt, um drei weitere, mittelgroße Städte in das Programm aufzunehmen: Hasselt, Molenbeek-Saint-Jean und Namur. Der Wohnraumkomponente des Programms wurden keine zusätzlichen Gelder zugeteilt.

HFB wurde über einen Zeitraum von 24 Monaten von drei GutachterInnen (eineR je Region) unter der Aufsicht der/des Hauptkoordinatorin/-koordinators überwacht. Das Team verglich die Entwicklungen der Versuchsgruppe der HFB-Betreuten (N=144)¹⁹ mit zwei Kontrollgruppen: konventionell unterstützte Obdachlose ohne Wohnungsvermittlung (N=137) sowie vormals Obdachlose (N=100), denen im Rahmen des herkömmlichen „Stufenmodells“ eine unbetreute Wohnung vermittelt worden war.

¹⁹ Die Evaluierung berücksichtigte zudem MieterInnendaten von einer anderen Intervention in mehreren Städten, sodass das Experiment 2016 insgesamt elf Umsetzungsbeispiele umfasste.



Die Evaluierung zeigte, dass in der Gruppe, die eine „Housing First“-Betreuung erhielt, eine im Vergleich zu den beiden anderen Gruppen deutlich höhere Lebenszeitprävalenz von Obdachlosigkeit vorlag. Der Gesundheitszustand der „Housing First“-Gruppe war offensichtlich überaus prekär:

- bei 11% war Schizophrenie diagnostiziert worden, gegenüber nur 5% in den beiden anderen Gruppen;
- 58% wiesen Suchtprobleme auf, mehr als in der zweiten Kontrollgruppe (37%), aber weniger als in der ersten (Obdachlose; 66%).
- bei 30% lag eine Doppeldiagnose vor (zweite Kontrollgruppe: 20%; Obdachlosengruppe: ebenfalls 30%).

Aus den Daten ging hervor, dass das traditionelle System sich hauptsächlich bei jenen mit kürzeren Obdachlosigkeitsperioden und mit weniger gravierenden Gesundheitsproblemen bewährt. Die Versorgung chronisch Obdachloser erwies sich mit traditionellen Mechanismen hingegen als weniger erfolgreich. Die „Housing First“-Gruppe wies nach einem Jahr eine hohe Verbleiberate von 93% auf, aber auch in der Kontrollgruppe, die über das traditionelle System eine Wohnung beziehen konnte, lag die Rate bei 88%. Nur 36% der Obdachlosen, die zu Beginn der Testphase im traditionellen System betreut wurden, hatten nach einem Jahr eine Wohnung erhalten. Das Stufensystem bedeutet somit tendenziell eine Verstetigung der Obdachlosigkeit. Während sich der Gesundheitszustand der Obdachlosen-Kontrollgruppe verschlechterte, wurden für die „Housing First“-Gruppe anhand von Eigenberichten positive Verbesserungen in puncto Selbstvertrauen, Selbstbefähigung, Gesundheit und stationärer Behandlungsbedarf in Krankenhäusern registriert.

Die Schwierigkeiten hinsichtlich der Verfügbarkeit erschwinglicher Mieten spornte die Kreativität der HFB-Teams an. Es wurde eine Reihe von Maßnahmen erprobt. In einigen Fällen wurden vorübergehend Sozialwohnungen vermittelt, aber mit einer Vereinbarung für einen Umzug in eine angemessene Wohnung mit konventionellem Mietzins. In anderen Fällen willigten private InvestorInnen ein, ein renoviertes Gebäude einem sozialen Vermietungsbüro zur HFB-Nutzung zu überlassen. Es wurden „WohnungslotsInnen“ eingesetzt, die ständig nach leistbaren Wohnungen Ausschau hielten und als Anlaufstelle für WohnungseigentümerInnen fungierten, die sich bereit erklärten, im Rahmen von HFB an Obdachlose zu vermieten.

In einem der HFB-Projekte galt der Arbeitsmarktvermittlung der Betreuten ein besonderes Augenmerk. Dabei kam ein dem „Housing First“-Gedanken verwandter Grundsatz zum Tragen (zügige Vermittlung eines Arbeitsplatzes und Hilfe, damit die Betreuten diesen behalten).

Die Zuständigkeit für Obdachlosenpolitik verteilt sich in Belgien auf mehrere Verwaltungsebenen. Die Zentralregierung erarbeitet Föderale Pläne zur Armutseindämmung (der dritte befand sich zum Zeitpunkt der Peer Review in Vorbereitung) und stellt zusätzliche Geldmittel für spezifische Projekte (wie HFB) und Notsituationen (wie Winterasyle) zur Verfügung. Die belgischen Regionen besitzen jedoch umfangreiche Autonomierechte und sind zuständig für die Wohnungspolitik. Sie fungieren zudem gemeinsam mit den Kommunen als wichtigste Instanz für die Folgefinanzierung bestehender und neuer „Housing First“-Projekte nach Ablauf der Versuchsphase. Neben der senkrechten Gewaltenteilung spielt auch die waagrechte Ressortverteilung zwischen den Bereichen Soziales, Wohnen sowie

öffentliche Gesundheit und Stadtplanung eine Rolle. Nicht zuletzt müssen verschiedene Interessengruppen (NROen, regionale/kommunale öffentliche Einrichtungen usw.) in den Entscheidungsprozess eingebunden werden. In einer Kooperationsvereinbarung zur Obdachlosenpolitik einigten sich die verschiedenen Verwaltungsebenen im Mai 2014 auf die Abstimmung und Vereinheitlichung ihrer Politik zur Verhütung und Bekämpfung von Obdachlosigkeit und Wohnungsknappheit. Zum Zeitpunkt der Peer Review war noch unklar, ob die Kooperationsvereinbarung eine ausreichende Grundlage für eine fortgesetzte Unterstützung bestehender „Housing First“-Projekte auf regionaler Ebene bildet, ob sie die Anschubfinanzierung weiterer Projekte sichern kann und ob sie eine breiter gesteckte Strategie der Wohnraumbeschaffung zur Verringerung von Obdachlosigkeit ermöglicht, mit mehr Präventivmaßnahmen sowie einem leichteren Zugang zu Wohnraum für obdachlos Gewordene. Regionalbehörden ließen in Stellungnahmen die Bereitschaft erkennen, „Housing First“-Projekte innerhalb des allgemeinen Dienstleistungsangebots zu finanzieren, parallel zu traditionelleren Unterstützungsmechanismen wie Notunterkünften, Aufnahmezentren und Winterasylan. Auf föderaler Ebene wurde der Auftrag erteilt, „eine Reformpolitik für die kommenden Jahre zu erarbeiten, mit dem Ziel, das ‚Krisenmanagement‘ als geläufige Arbeitsweise schrittweise durch dauerhafte, stabile Lösungen abzulösen, bei denen die Wohnraumvermittlung im Vordergrund steht“.



C. Politikinstrumente und Erfahrungen in den Peer-Ländern / Beiträge europäischer Interessenvertretungen

Zehn Staaten nahmen an dieser Peer Review teil (Dänemark, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Spanien und Ungarn). Diesen Ländern ist gemein, dass sie bereits ein oder mehrere „Housing First“-Pilotprojekte erprobt haben. In Finnland und Dänemark orientierten sich nationale Obdachlosenstrategien und groß angelegte nationale Aktionsprogramme weitgehend an „Housing First“-Prinzipien. In Frankreich wurde in vier Städten (Lille, Marseille, Paris und Toulouse) ein Pilotprogramm namens *„Un Chez-Soi d'abord“* durchgeführt. Es fand eine umfangreiche Evaluierung anhand über 700 Obdachlosen – darunter mehr als 350 mit schweren psychischen Erkrankungen und Suchtproblemen – statt, die nach den „Housing First“-Grundsätzen des New Yorker Programms *Pathways to Housing* eine Wohnung und Unterstützung erhielten. Die Begleitforschung in den drei Ländern belegt weitgehend positive Ergebnisse und hohe Wohnstabilisierungsquoten für die „Housing First“-Betreuten.

In den Niederlanden liefen bis zum Zeitpunkt der Peer Review an die 20 „Housing First“-Projekte. Italien erprobt das Konzept in zehn Regionen und 20 Kommunen im Rahmen des Netzwerks *„Housing First Italy“*. In Norwegen lief 2014 ein „Housing First“-Projekt in 12 Kommunen an.

In Spanien wird das Konzept mit Unterstützung der Regierung in einem *„Habitat“*-Projekt an mehreren Standorten getestet. Unter der Ägide der Organisation RAIS nehmen drei spanische Städte (Madrid, Barcelona und Málaga) teil, und Barcelona hat ein zusätzliches Pilotprojekt in Auftrag gegeben. In Österreich wird „Housing First“ in Wien und Salzburg erprobt, in Luxemburg sind zwei Projekte in Vorbereitung.

Die VertreterInnen der genannten Länder zogen ausnahmslos eine eher positive Bilanz zu den Erfahrungen mit dem „Housing First“-Ansatz. Die größte Zurückhaltung findet sich vielleicht im ungarischen Beitrag. Dort wird festgestellt, dass das *„konventionelle und primär institutionelle Herangehen“* an die Obdachlosenbetreuung in einem *„gut funktionierenden System“* (...) *„eine gewisse Starrheit schafft, in der eine systematische Umsetzung des innovativen ‚Housing First‘-Gedankens mit größeren Schwierigkeiten verbunden ist“* (Stellungnahme Ungarn, S. 5).

FEANTSA liefert in seinem Beitrag eine nützliche Einteilung der EU-Mitgliedstaaten *„nach den erzielten Fortschritten bei der Nutzung von ‚Housing First‘ als öffentliche Politikintervention“*:

- Länder, in denen sich „Housing First“ als wichtige Politikintervention durchgesetzt hat (FI, DK)
- Länder, in denen umfangreiche nationale Versuche stattfinden, die von der Regierung gefördert und finanziert werden und die in absehbarer Zeit in großem Maßstab ausgebaut und als öffentliche Politik verankert werden dürften („top-down“) (BE, FR, LU, IT)



- Länder, in denen vereinzelte lokale Versuche stattfinden, die in eine gemeinsame Dynamik einfließen bzw. zu dieser beitragen und von der Politik/Regierung ernsthaft unterstützt werden (ES, IE)
- Länder, in denen lokale, von einander unabhängige Versuche stattfinden, die noch keine gemeinsame Dynamik geschaffen haben oder keine ernsthafte politische Unterstützung erhalten (HU, SE, UK, AT)
- Länder, in denen es isolierte Projekte gibt, die häufig von Einzelpersonen in Eigeninitiative durchgeführt werden, obwohl kaum öffentliche Unterstützung/Interesse gegeben ist (PL, DE, HU, CZ, SI, SK)

Gleichzeitig betonten sowohl FEANTSA als auch EURO CITIES sowie die Mehrheit der LändervertreterInnen, dass das „Stufenmodell“, das erst die „Wohnfähigkeit“ der Obdachlosen herstellen will, bevor diese eine normale Wohnung (zurück-)erhalten, in den meisten Staaten noch überwiegt. Im Vergleich zum großen Bettenangebot in der traditionellen Obdachlosenbetreuung umfassen „Housing First“-Projekte allgemein nur wenige Plätze.

Was die in den Beiträgen zur Peer Review angesprochenen Herausforderungen betrifft, war die Suche nach geeigneten und erschwinglichen Wohnungen die meistgenannte Hauptschwierigkeit. Dementsprechend groß war das Interesse der TeilnehmerInnen an Lösungen, um diese Hürde zu bewältigen. In zahlreichen Beiträgen wurden zudem weitere Herausforderungen erwähnt: soziale Isolation, Einsamkeit und der Mangel an sinnvollen Beschäftigungsmöglichkeiten für vormals Obdachlose nach der Wohnungsvermittlung; und die instabile und zeitlich begrenzte Finanzierung für ein Konzept, das darauf beruht, individuelle Unterstützung zu leisten, solange es erforderlich ist. In mehreren Ländern wurde darauf hingewiesen, dass bestehende „Housing First“-Projekte marginale Pilotinitiativen bleiben könnten, ohne Aussicht auf Erweiterung auf landesweiter Ebene. Mehrfach wurde Widerstand gegen das Konzept seitens verschiedener Interessengruppen erwähnt, ebenso wie die Notwendigkeit eines grundlegenden Umdenkens unter jenen, die mit Obdachlosen mit komplexem Unterstützungsbedarf arbeiten. Bei Wissen und Training wurde Verbesserungsbedarf geortet, etwa in Spanien und den Niederlanden.

Nationale Stellungnahmen eröffneten auch Einblicke in die vielfältigen Umsetzungsvarianten unter unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten. Bei einigen der angeführten Beispiele wäre zu hinterfragen, ob sie der Philosophie des Konzepts noch entsprechen. Ist es zielführend, ein Stockwerk in einem bestehenden Heim in „Housing First“-Wohnungen umzuwandeln? Ist es noch „Housing First“, wenn betreute KlientInnen sich eine Wohnung teilen und wieder ausziehen müssen, sobald ihr Betreuungsbedarf zurückgeht? Ist es vertretbar, ein „Housing First“-Projekt zu beginnen, wenn die Finanzierung für höchstens zwei bis drei Jahre gesichert ist? Was ist eine angemessene Wartezeit auf eine Wohnung in einem „Housing First“-Projekt?



Den folgenden Elementen der belgischen „Housing First“-Praxis attestierten die TeilnehmerInnen ein besonderes Lernpotential:

- Evaluierung mit zwei Vergleichsgruppen
- Der von der Basis ausgehende Prozess („Bottom-up“) mit vereinbarten „Housing First“-Standards
- Kreativität bei der Wohnraumbeschaffung („LotsInnen“, Nutzung leer stehender Häuser usw.)
- Bemühungen um die Beschäftigungseingliederung
- Governance-Aspekte hinsichtlich des Ausbaus auf nationaler Ebene
- Lösungen zur Überwindung kulturellen Widerstands und für Überzeugungsarbeit mit Politikverantwortlichen
- Rolle des Gesundheitswesens



D. Zentrale Diskussionspunkte des Seminars

Beim Peer Review-Seminar war eine große Zahl von TeilnehmerInnen anwesend: Neben LändervertreterInnen, Interessenvertretungen und Mitgliedern der Europäischen Kommission wirkte auch eine ganze Reihe von TeilnehmerInnen aus dem Gastland mit. Es handelte sich um VertreterInnen verschiedener Verwaltungsebenen und staatlicher Organisationen, DienstleistungsanbieterInnen sowie NROen, die mit der Umsetzung von HFB befasst sind. Die Präsentationen bezogen sich nicht nur auf das HFB-Programm und die ersten Evaluierungsergebnisse, sondern auch den belgischen Politikkontext und einige spezifische Elemente aus HFB.

Im Verlauf des Peer Review-Seminars wurde eine Reihe zentraler Themen diskutiert, die im Folgenden zusammengefasst werden sollen.

Bottom-up-Ansatz

Es stellte sich die Frage, wie von der Basis ausgehende Konzepte verstärkt zum Zug kommen könnten, und dabei gleichzeitig die wichtigsten Grundsätze von „Housing First“ gewährleistet bleiben. Unter Hinweis auf die große Vielfalt an Projekten bei HFB stellten einige Beitragende die Frage, welche Art von „Housing First“ in Zukunft weiter finanziert wird. In diesem Zusammenhang wurde auch für andere Länder auf Qualifikations- und Weiterbildungserfordernisse für das Personal aufmerksam gemacht.

22

„Modelltreue“

Auf der eine Seite herrschte Einigkeit darüber, dass es eine angemessene Flexibilität für die Anpassung des „Housing First“-Konzepts an nationale, regionale und lokale Verhältnisse geben muss. Die Methode der aufsuchenden Intensivbetreuung mit fachübergreifenden Teams – u. a. PsychiaterInnen und psychiatrische Krankenschwestern/-pfleger – gelangt in Europa seltener zur Anwendung als beim Pioniermodell aus den USA. Dort ist die intensive Einzelfallhilfe die gängigere Betreuungsvariante. Bei europäischen „Housing First“-Projekten sind Peer-ExpertInnen seltener. Sozialwohnungen spielen in Europa eine größere Rolle als in den USA. In manchen europäischen Staaten kommt „Housing First“ auch für Betroffene in weniger komplexen Bedarfssituationen zum Zug, usw.

Andererseits gibt es den Trend, dass „Housing First“ bei manchen Dienstleistungsangeboten lediglich als „Fassade“ dient, während in Wirklichkeit wesentliche Bestandteile des Ansatzes fehlen (wie die „Schadensbegrenzung“, die Bereitstellung von Einzelbetreuung, solange es erforderlich ist, oder die Unterbringung in langfristigen unabhängigen Wohnungen). Insofern waren sich die Peer Review-TeilnehmerInnen auch darin einig, dass die Einhaltung zentraler „Housing First“-Prinzipien wichtig ist. Die acht Kerngrundsätze im bald erscheinenden „Housing First Leitfaden“ von FEANTSA²⁰ weisen eine deutliche Ähnlichkeit zu jenen im

²⁰ Die im FEANTSA-Leitfaden genannten „europäischen“ Grundsätze sind: 1) Wohnen ist ein Menschenrecht; 2) Wahlmöglichkeiten und Selbstbestimmung für Betreute; 3) Trennung von Wohnversorgung und Therapie; 4) Fokussierung auf Wiederherstellung; 5) Schadensbegrenzung; 6) aktives Engagement ohne Druckmittel; 7) personenzentrierte Planung; 8) flexible Unterstützung so lange wie notwendig. Vgl. Stellungnahme von FEANTSA, S. 3.



„*American Housing First*“ Handbuch von Sam Tsemberis (2010a) auf.²¹ Ein in letzterem enthaltener wichtiger Grundsatz (verstreut liegende, unabhängige Wohnungen) wird im FEANTSA-Leitfaden nicht aufgegriffen. Nichtsdestotrotz sind Wohnungen in verstreuten Lagen die bevorzugte und meistgenutzte Option bei der Mehrzahl der europäischen „Housing First“-Projekte.

Verstreute Einzelwohnungen oder konzentrierte Wohnanlagen?

Die TeilnehmerInnen mehrerer Länder betonten, dass die überwiegende Mehrheit der Obdachlosen Wohnungen in verstreuten Lagen bevorzugen. Dies wird auch durch Studienergebnisse aus verschiedenen Ländern untermauert. Wenn bei „Housing First“-Projekten Unterkünfte in großen Anlagen angeboten werden, hängt dies oft nicht mit der Präferenz der Betroffenen zusammen. Vielmehr spielen strukturelle Hindernisse des Wohnungsmarktes eine Rolle, und die Notwendigkeit, einen Kompromiss einzugehen, um rasch eine dauerhafte Wohnung vermitteln zu können.

Jedoch wurde auch festgehalten, dass die Unterbringung in einer Wohnanlage mit Vor-Ort-Betreuung dem Wunsch einer Minderheit entgegenkommt. Die Betroffenen glauben, sich dort vor unerwünschtem Besuch früherer SchicksalsgefährtlInnen besser schützen zu können oder haben Angst vor sozialer Isolation, wenn sie nicht regelmäßigen Kontakt zu NachbarInnen haben. Mehrere Beitragende führten ins Treffen, dass es bei den Typen von Wohnanlagen große Unterschiede gibt. Die Unterbringung mehrerer Obdachloser in einer relativ kleinen Anzahl unabhängiger Wohnungen in einer durchmischten Nachbarschaft ist etwas völlig Anderes als riesige Anlagen, in denen mehr als die Hälfte der Wohnungen – oder vielleicht sogar alle – für die Zielgruppe bestimmt sind.

23

Wohnraumvermittlung

Der Zugang zu Wohnraum wurde beim Peer Review-Seminar ausführlich debattiert. Der FEANTSA-Vertreter bedauerte, dass die Wohnungsknappheit manchmal als Argument gegen den Ausbau von „Housing First“ verwendet wird, wodurch sich der Prozess erheblich verzögert. Dabei gibt es Regionen mit rückläufigen Bevölkerungszahlen und einem großen Angebot leer stehender Wohnungen. Oft fehlt es an Courage und politischem Willen, um Obdachlosen bei der Vergabe vorhandener Sozialwohnungen Vorrang einzuräumen. Dem wurde entgegengehalten, dass sich mit der Bevorzugung Obdachloser nichts am Problem der generellen Unterversorgung an Sozialwohnungen ändern würde. Es sei dringend notwendig, mehr leistbaren Wohnraum zu schaffen – umso mehr, als mit dem großen Zustrom Asylsuchender nach der jüngsten humanitären Krise die Nachfrage weiter gestiegen ist.

Wie in mehreren Länderbeiträgen klargestellt wurde, wollen die meisten privaten VermieterInnen (aber auch viele SozialwohnungsträgerInnen) nur dann an Obdachlose vermieten, wenn mögliche finanzielle Risiken abgedeckt sind und im Mietvertrag eine Handlungsmöglichkeit für Problemfälle während der Mietdauer festgehalten wird. Vermittlungsagenturen (etwa soziale Vermietungsbüros) oder „WohnungslotsInnen“ waren

²¹ „(1) Wohnen ist ein grundlegendes Menschenrecht. (2) Respekt, Wärme und Mitgefühl für alle KlientInnen; (3) Verpflichtung zur Betreuung der KlientInnen, solange sie diese benötigen; (4) Wohnversorgung in verstreuten Lagen und unabhängigen Wohnungen; (5) Trennung von Wohn- und Dienstleistungsversorgung; (6) Wahlmöglichkeiten und Selbstbestimmung der KlientInnen; (7) Fokussierung auf Wiederherstellung; (8) Schadensbegrenzung.“ Vgl. Tsemberis 2010a, S. 18.



Antworten auf diese Erfordernisse. In einem der HFB-Beispiele war es einer Agentur gelungen, private InvestorInnen dafür zu gewinnen, ihr ein ganzes, frisch renoviertes Wohnhaus zur Untervermietung an HFB-Betreute zu überlassen. Bei anderen HFB-Projekten waren „WohnungslotsInnen“ im Einsatz, die nicht nur intensiv nach geeigneten Wohnungen Ausschau hielten, sondern auch versuchten, negative Stereotypen von Obdachlosen als potentielle „RisikomieterInnen“ abzubauen, und sich als Kontaktstelle für allfällige Probleme anboten. Es bedurfte zahlreicher Einzelkontakte, um einige wenige Erfolge zu erzielen – was nichtsdestotrotz verdeutlicht, dass Fortschritte möglich sind.

Statistiken zu HFB belegen, dass die Vermittlung in den privaten Mietmarkt für Personen im traditionellen Betreuungssystem offenbar einfacher war und dass HFB-Betreute in größerem Umfang in öffentlich bezuschussten Wohnungen unterkamen. Wie sich aber ebenfalls zeigt, war der Mietzins bei den Sozialwohnungen deutlich niedriger, und es kamen weitaus mehr langfristige Mietverträge zustande als bei privat oder über Sozialwohnungsagenturen vermieteten Wohnungen. In einigen Staaten machen es hohe Mieten und eine geringe Rechtssicherheit für MieterInnen nahezu unmöglich, bei „Housing First“ auf privat vermietete Wohnungen zurückzugreifen. Anderswo wurde die große Zahl leer stehender Wohnungen als großes Potential für einschlägige Projekte ins Treffen geführt.

„Housing First“ / Wohnen zuerst – doch was kommt danach? Beschäftigungseingliederung und nachhaltige soziale Integration

Die Seminar-TeilnehmerInnen stimmten darin überein, dass Initiativen zur Überwindung sozialer Isolation und für sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten wichtige Folgemaßnahmen im Anschluss an eine Wohnungsvermittlung an Obdachlose mit komplexen Bedürfnissen darstellen. Umstrittener war die Frage, welche Bedeutung einer regelmäßigen Erwerbsarbeit zukommt. Einige TeilnehmerInnen unterstrichen, dass soziale Aktivierungsprogramme mit Kochworkshops und anderen berufsorientierten Aktivitäten nützliche Maßnahmen darstellen, um Langeweile und Einsamkeit entgegenzuwirken. Sie sind u. U. ein erster Schritt zum Erwerb neuer Fertigkeiten für arbeitsmarktferne Menschen. In anderen Beiträgen wurde argumentiert, dass die Betreuten ihre finanzielle Situation verbessern und eine „echte Arbeit“ ausüben wollen. Wie weit die Möglichkeiten gehen, hängt zweifelsfrei zu einem Großteil vom Umfang des Unterstützungsbedarfs, vom Gesundheitszustand und vom Bildungsniveau der/des einzelnen Betreuten ab. Hinzu kommen Barrieren auf dem Arbeitsmarkt. Angesichts der in dieser Hinsicht mäßigen Ergebnisse von „Housing First“-Projekten liegt aber auch auf der Hand, dass dringend Kreativität und erfolgreiche Modelle gefordert sind.

Prävention

Viele Staaten erachten vorbeugende Investitionen heute als die beste Möglichkeit, Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu verringern. Neben wirksamer Primärprävention zur Eindämmung der Gefahr von Obdachlosigkeit in der allgemeinen Bevölkerung (z. B. sozial- und wohnungspolitische Maßnahmen) ist es von wesentlicher Bedeutung, Sekundärprävention für jene anzubieten, die in stärkerem Maße und unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht sind (Wohnberatung, Entschuldung, Übernahme von Mietrückständen u. ä.). „Housing First“-Ansätze und ähnliche Angebote könnten auch zur Vorbeugung von Obdachlosigkeit unter MieterInnen mit erheblichem Unterstützungsbedarf beitragen.



Kosteneinsparungen und Kostenwirksamkeit

Ein Vergleich zwischen den Kosten von „Housing First“-Projekten und jenen, die Obdachlosigkeit in anderen Bereichen mit sich bringt (Strafjustiz, Gesundheit, Notversorgung) ist oftmals ein schwieriges Unterfangen, und „Housing First“ birgt nicht unter allen Umständen ein Einsparungspotential. In Dänemark und Frankreich indes haben derartige Kostenvergleiche zu Tage gefördert, dass sich „Housing First“ auch in finanzieller Hinsicht rechtfertigt. Bislang stammen die meisten Vergleichsrechnungen von außerhalb der EU (USA, Kanada und Australien), weshalb es hilfreich wäre, auch in der EU fundierte Untersuchungen anzustellen. Dabei ist zu bedenken, dass Unterstützungsangebote, die so lange aufrecht erhalten werden, wie es der Bedarf erfordert, für einen bestimmten Teil der Betreuten möglicherweise mit höheren Pro-Kopf-Kosten verbunden sind. In den USA gibt es außerdem Indizien dafür, dass „Housing First“ – allen voran für jene mit niedrigerem Betreuungsbedarf und einer geringeren Versorgungsintensität in der Vergangenheit – keinerlei Einsparungen bringt.

In manchen Staaten (u. a. Niederlande und Frankreich) lässt sich ins Treffen führen, dass ein Rückgang der Krankenhausaufenthalte es rechtfertigt, Mittel aus dem Gesundheitshaushalt zur Finanzierung von „Housing First“-Projekten heranzuziehen (ausgehend von der gesicherten Erkenntnis, dass durch die „Housing First“-Betreuung weniger stationäre Behandlungen beansprucht werden). In zahlreichen Staaten betreffen Einsparungspotentiale und Investitionen jedoch unterschiedliche Verwaltungsebenen. Das macht es weitaus schwieriger, in einem Bereich eingespartes Geld für Mehrinvestitionen in einem anderen zu verwenden. Dies trifft auch auf Präventivmaßnahmen zu: Es ist möglicherweise sinnvoll, Präventivangebote so zu konzipieren, dass sie direkt mit der Bereitstellung einer vorübergehenden Notunterkunft gekoppelt sind. Auf diese Weise stellen sich finanzielle Effekte (mit einer sinkenden Nachfrage nach solchen Unterkünften) unmittelbar ein und können direkt ausgenutzt werden.

Beim Seminar wurde mehrfach betont, dass es viel klüger wäre, nicht das Einsparungspotential des „Housing First“-Ansatzes, sondern seine Kostenwirksamkeit in den Fokus zu rücken: Mit denselben Mitteln lassen sich weitaus bessere Ergebnisse erzielen als im traditionellen System. Mehrere TeilnehmerInnen wiesen zudem darauf hin, dass finanzielle Überlegungen keinesfalls die einzigen Argumente für „Housing First“ sein dürfen.

Ausbau von „Housing First“ und Wohnraumbeschaffung

Beim Seminar wurde wiederholt die Notwendigkeit betont, von vereinzelt, zeitlich begrenzten Pilotprojekten zum Aufbau des „Housing First“-Konzepts als wirksame Methode zur Beendigung von Obdachlosigkeit für Betroffene mit komplexen Bedürfnissen überzugehen. In Belgien – wie in anderen Staaten Europas – ist es noch immer schwierig, Regional- und Lokalbehörden von der Wirksamkeit des Konzepts und einem notwendigen Umdenken bezüglich der für die gefährdetsten Obdachlosen erforderlichen Maßnahmen zu überzeugen. Die positive Wirkung von HFB muss unter Beweis gestellt und das Konzept als evidenzbasiertes Instrument beworben werden, in Belgien wie auch in anderen EU-Staaten. Für den Ausbau des Konzepts sind Abstimmungsmaßnahmen zwischen verschiedenen Ressorts (Wohnen, Gesundheit, Soziales) auf nationaler, aber auch regionaler und lokaler Ebene notwendig.



Der Ausbau von „Housing First“ darf nicht falsch interpretiert werden: Er bringt nicht die generelle Lösung für Wohnungs- und Obdachlosigkeit, sondern richtet sich primär an eine spezifische Gruppe mit erheblichem Unterstützungsbedarf. Ein beträchtlicher (mitunter von Land zu Land unterschiedlicher) Anteil der Obdachlosenbevölkerung lebt in weniger gravierenden Bedarfssituationen und könnte unmittelbar von breiter gesteckten „unterkunftszentrierten“ Maßnahmen profitieren, die auf eine zügige Wohnungsvermittlung für alle Betroffenen (mit gleitender Unterstützung je nach Bedarf) und verbesserte Präventivmechanismen hinwirken. Andererseits können auch für Betroffene mit geringerem Betreuungsbedarf den „Housing First“-Projekten sehr ähnliche Grundsätze angewendet werden.

Mehrere Beitragende begrüßten den von FEANTSA angekündigten europäischen Leitfaden sowie den geplanten „Housing First Europe Hub“ (Online-Datenbank).



E. Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

An der belgischen Peer Review waren nahezu alle EU-Staaten vereint, in denen das „Housing First“-Konzept in großem Umfang erprobt und umgesetzt worden ist. Es darf schon von einer europäischen „Housing First“-Bewegung gesprochen werden. Deshalb waren fruchtbare Diskussionen möglich, ohne erst erklären zu müssen, warum „Housing First“ Sinn ergibt, und ohne langwierige Debatte über die Grundzüge des Konzepts. Nichtsdestotrotz besteht noch die Notwendigkeit, die Prinzipien von „Housing First“ weiter auszuführen und zu erklären, wie das Konzept in verschiedenen lokalen Kontexten umgesetzt werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es besonders hilfreich, dass seitens FEANTSA ein europäisches „Housing First“-Handbuch sowie ein Online-„Hub“ ins Leben gerufen werden.

Das belgische Pilotprojekt war nützlich für die Erprobung der Rahmenbedingungen für die Umsetzung von „Housing First“ an verschiedenen Standorten Belgiens. Die Mehrzahl der Peer Review-TeilnehmerInnen hielt nationale Pilotprojekte nach wie vor für notwendig. Mit umfangreicherer Anleitung von EU-Seite wäre es indessen möglich, die Vorlaufphasen bis zur Ausdehnung des Konzepts zu verkürzen. Eines der Ergebnisse von HFB lautet, dass „Housing First“ sich auch unter überaus komplizierten Rahmenbedingungen – mit verschiedenen Verwaltungsebenen und einem komplexen Entscheidungsgefüge – bewährt. Zum Zeitpunkt der Peer Review gab es ermutigende Signale dafür, dass existierende Projekte weitergeführt werden und das Konzept auch in anderen belgischen Städten umgesetzt werden wird.

„Housing First“ lässt sich nur mit einem zügigen Zugang zu einer normalen, unabhängigen Wohnung verwirklichen. Für eine breitflächige Verringerung von Obdachlosigkeit (hinausgehend über Betroffene in komplexen Problemlagen) braucht es Strategien, bei denen die Wohnraumbeschaffung an erster Stelle steht. Unterdessen wird viel Energie, Kreativität und politischer Mut vonnöten sein, um den Zugang Obdachloser zu vorhandenen Wohnungen zu verbessern: Sie müssen bei der Sozialwohnungsvergabe vorrangig bedient werden; der private Mietwohnungsmarkt muss bestmöglich ausgeschöpft werden; leer stehende Wohnungen müssen herangezogen werden; desolate Häuser müssen saniert werden; Sozialinvestitionen müssen aktiviert werden, und vieles mehr. Soziale Vermietungsbüros und andere Zwischeninstanzen werden dabei eine wichtige Rolle spielen.

In normalen Umgebungen verstreute Einzelwohnungen sind die bevorzugte Wahl der meisten Obdachlosen. Größere Wohnanlagen und „projektbasiertes Housing First“ sind dennoch für jene Minderheit von Bedeutung, die ein solches Wohnumfeld bevorzugen oder es trotz adäquater Betreuung mehrfach nicht geschafft haben, in einer Einzelwohnung zu bleiben. Die Vorteile beider Unterbringungsvarianten in der Umsetzung von „Housing First“ müssen differenzierter betrachtet werden, unter Rücksichtnahme auf die jeweilige Größe und spezifische Anordnung. Selbstverständlich ist ein Haus in einer normalen Nachbarschaft mit 16-20 unabhängigen, ausschließlich mit vormaligen Obdachlosen belegten Wohnungen mit weitaus weniger Stigma und einem geringen Risiko von Exklusionstendenzen verbunden als eine Anlage mit über 100 Einheiten, einer/einem HausmeisterIn, großen Gemeinschaftseinrichtungen und starker Überwachung und Kontrolle der KlientInnen.

Selbstverständlich ist es auch notwendig, die passenden Dienstleistungsarten für bestimmte Gruppen gründlicher zu analysieren. Junge Menschen wurden beim Peer Review-Seminar

häufiger erwähnt. Die spezifischen Bedürfnisse obdachloser Frauen müssen ebenfalls diskutiert werden.

Für den Ausbau von „Housing First“ über kleine Einzelprojekte hinaus, aber unter Wahrung der Kostenwirksamkeit, braucht es gute Mechanismen zur Bedarfseinschätzung sowie zur Finanzierung zweckgerechter Dienstleistungen. Auf diese Weise lässt sich sicherstellen, dass jene, die darauf angewiesen sind, angemessen und so lange unterstützt werden, wie es notwendig ist – aber auch nicht länger oder intensiver als nötig.

In den Diskussionen wurde wiederholt betont, dass auch Maßnahmen gefördert werden müssen, die darauf abzielen, das Auftreten von Wohnungslosigkeit überhaupt abzuwenden. Bei Personen mit komplexen Bedürfnissen sind mit „Housing First“ nah verwandte Dienstleistungsangebote (aufsuchende Intensivbetreuung, intensive Einzelfallhilfe) erforderlich und könnten sich als sehr effektiv erweisen.

„Housing First“ ist kein kostengünstiges Dienstleistungsangebot. Es ist auf Obdachlose mit komplexen Bedürfnissen und gravierenden Gesundheitsproblemen fokussiert. Zahlreiche Berechnungen belegen, dass es mitunter beträchtliche Einsparungen im Gesundheitsbereich bewirkt. Es ist deshalb wichtig, bei der Finanzierung von „Housing First“ nach Möglichkeit Gesundheitsdienstleistungen einzubeziehen. Dies ist allerdings nicht mit allen Verwaltungskonstellationen vereinbar; die Zuständigkeit für Investitionen zur Umsetzung von „Housing First“ liegt vielfach auf einer anderen Ebene als jene, wo ggf. Einsparungen erzielt werden. In jedem Fall ist wichtiger, die Kostenwirksamkeit des Konzepts herauszustellen, als umfangreiche Einsparungen zu versprechen.

28

„Housing First“ impliziert einen Umdenkprozess. Es müssen Leitfäden und Weiterbildungsmaßnahmen für jene angeboten werden, die das Konzept anwenden möchten und nach einer Alternative zur herkömmlichen Denkweise suchen. Noch immer ist es nicht einfach sich gegen die Vorstellung durchzusetzen, dass der Zugang zu einer Wohnung erst durch „Wohnfähigkeit“ – ermittelt anhand verschiedener Kriterien wie Abstinenz, Teilnahme an Therapie, regelmäßige Medikamenteneinnahme usw. – „verdient“ werden muss. Wie in zahlreichen Stellungnahmen angesprochen und während des Seminars wiederholt bekräftigt wurde, darf nicht übersehen werden, dass das „Stufenmodell“ in den meisten EU-Mitgliedstaaten noch überwiegt.

„Housing First“-Betreute wollen häufig den Kontakt zu Bekannten aus der Obdachlosenzeit beenden. Sie fürchten um die Selbstbestimmung über ihren Wohnraum und die Aufrechterhaltung des Mietverhältnisses. Die Notwendigkeit einer sinnvollen Beschäftigung und der Überwindung von sozialer Isolation und Langeweile offenbarte sich in mehreren „Housing First“-Evaluierungen. Wenn Betroffene arbeitsfähig sind, ist es zielführend, ihnen eine bezahlte Beschäftigung zu vermitteln und sie bei deren Erhalt zu unterstützen (Stellenvermittlung/Coaching). Allerdings ist hinzunehmen, dass diese Strategie nicht bei allen „Housing First“-Betreuten angewendet werden kann. Auf diesem Gebiet besteht offenbar noch Innovationsbedarf.

Diese Peer Review zu *Housing First Belgium* (HFB) hatte einen Bezug zu mehreren EU-Politikinstrumenten. Beim Seminar am häufigsten genannt wurden das Sozialinvestitionspaket (SIP), die Nutzung von Strukturfonds und die neue Initiative zur europäischen Säule sozialer Rechte.



Der Schwerpunkt des SIP 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 und „Housing First“ an. Diese zeigten nicht nur „mehr positive Ergebnisse für Obdachlose“, sondern seien im Vergleich zu herkömmlichen „Stufenkonzepten“ auch kostenwirksamer. Die 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-Struktur- und Investitionsfonds 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 (EHAP), 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.

Literatur

Aubry, T. / Nelson, G. / Tsemberis, S. (2015): Housing First for People with Severe Mental Illness Who Are Homeless: A Review of the Research and Findings from the At Home/Chez Soi Demonstration Project, Canadian Journal of Psychiatry, 60(11), 2015, S. 467-474

Baker, T. / Evans, J. (2016): „Housing First“ and the Changing Terrains of Homeless Governance, Geography Compass, 10/1 (2016), S. 25-41

Benjaminsen, L. (2013): Rehousing Homeless Citizens with Assertive Community Treatment. Experiences from an ACT-programme in Copenhagen. Final Report for Housing First Europe project (Copenhagen: SFI The Danish National Centre of Social Research) http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Copenhagen_HFE_Local_Evaluation.pdf

Benjaminsen, L. (2013): Policy Review Up-date: Results from the Housing First based Danish Homelessness Strategy, European Journal of Homelessness, 7(2), S. 109-131 http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb_review.pdf

Bernad, R. / Yuncal, R. / Panadero, S. (Veröffentlichung 2016): Introducing the Housing First Model in Spain: First Results of the HABITAT Program, European Journal of Homelessness, Vol. 10.1

Bretherton, J. / Pleace, N. (2015): Housing First in England: An Evaluation of Nine Services (York: Centre for Housing Policy, University of York) <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2015/Housing%20First%20England%20Report%20February%202015.pdf>

Busch-Geertsema, V. (2002): Rehousing homeless people. The case of Soziale Wohnraumhilfe Hannover. A basic analytical evaluation and a follow-up-study of tenants and ex-tenants. Working paper for the EUROHOME-IMPACT project, Bremen (GISS)

Busch-Geertsema, V. (2005): Does Re-Housing Lead to Reintegration? Follow-Up Studies of Re-Housed Homeless People, Innovation: The European Journal of Social Science Research, 18(2), S. 205-226

Busch-Geertsema, V. (2011): Nationales Programm zur Eindämmung von Langzeitwohnungslosigkeit (Finnland). Synthesebericht – Finnland (Brüssel: Europäische Kommission) <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8181&langId=de>

Busch-Geertsema, V. (2013): Housing First Europe. Final Report (Bremen, GISS) <http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/Pdf/FinalReportHousingFirstEurope.pdf>

Busch-Geertsema, V. (2014): Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project, European Journal of Homelessness, Vol. 8.1, S. 13-28 http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/article-01_8.1.pdf



Busch-Geertsema, V. / Filipovic Hrast, M. / Benjaminsen, L. / Pleace, N. (2014): *Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update* (EOH Comparative Studies on Homelessness, No. 4) Brüssel
http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa-studies_04-web2.pdf

Busch-Geertsema, V. / Sahlin, I. (2007): The Role of Hostels and Temporary Accommodation, *European Journal of Homelessness*, Vol. 1, S. 67-93
http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/ejh_vol1_article3.pdf

Busch-Geertsema, V. / Steffen, A. / Ruhstrat, E.-U. (f2016) *Dauerhafte Versorgung von Wohnungslosen mit Neubauwohnungen im Niedrigenergiestandard*. Bremen: GISS, <http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/Pdf/Endbericht%20Neue%20Wohnung%20Hamburg-Altona.pdf>

Clapham, D. (2015): *Accommodating Difference: Evaluating Supported Housing for Vulnerable People* (Bristol: Policy Press)

Coumans, A.M. / M. Cruyff, M. / Van der Heijden, P. G. M. / Wolf, J. / Schmeets, H. (2015): Estimating Homelessness in the Netherlands Using a Capture-Recapture Approach, *Social Indicators Research*, DOI 10,1007/s11205-015-1171-7

Edgar, B. / Harrison, M. / Watson, P. / Busch-Geertsema, V. (2007): *Measurement of Homelessness at European Union Level* (Brüssel: Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit) http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

Estecahandy, P. (2015): *The French experimentation « Un chez soi d'abord »*. From social experiment to public policy. Vortrag anlässlich: Habitat Spain, International Conference: New experimentations on evidence based Housing First. Oktober 2015

Europäische Kommission (2013a), *Arbeitsdokument der Dienststellen: Confronting Homelessness in the European Union* <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9770&langId=en>

Europäische Kommission (2013b), *Arbeitsdokument der Dienststellen: Social investment through the European Social Fund* SWD (2013) 42 endg.; Brüssel (20.2.2013)

Europäische Kommission (2013c): *Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020*, KOM(2013) 83 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0083&qid=1467291651420&from=DE>

Europäische Kommission (2015): *Policy Roadmap for the implementation of the Social Investment Package* <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14345&langId=en>

European Consensus Conference on Homelessness (2010) *Policy Recommendations of the Jury* (Brüssel: Europäische Kommission), S. 14 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6489&langId=en>

Europäische Union – Ausschuss für Sozialschutz (2015): *Review of recent social policy reform – Report of the Social Protection Committee (2015)* (Brüssel, Europäische Kommission) <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14927&langId=en>

FEANTSA (2012) *On the Way Home? FEANTSA Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe* (Brüssel: FEANTSA) <http://www.feantsa.org/spip.php?article854>

Fehér, B. / Balogi, A. (2013): *Evaluation of Housing First Europe Test Sites: Budapest – Pilisi Forest Project. Draft Final Report* (Budapest) http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Budapest_HFE_Local_Evaluation.pdf

Fitzpatrick, S. (2014): *Nachhaltige Konzepte zur Vermeidung von Obdachlosigkeit. Synthesebericht zur Peer Review in Dänemark* (Brüssel: Europäische Kommission) <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11326&langId=de>

Goering, P. / Veldhuizen, S. / Watson, A. / Adair, C. / Kopp, B. / Latimer, E. / Nelson, G. / MacNaughton, E. / Streiner, E. / Aubry, T. (2014): *National Final Report. Cross-Site At Home/Chez Soi Project* (Calgary: Mental Health Commission of Canada) http://www.mentalhealthcommission.ca/English/system/files/private/document/mhcc_at_home_report_national_cross-site_eng_2.pdf

Greenwood, R. M. (2015): *Evaluation of Dublin Housing First Demonstration Project. Summary of Findings* (Limerick: University of Limerick) http://www.homelessdublin.ie/sites/default/files/publications/HFirst_Evaluation2015.pdf

Greenwood, R. M. / Stefancic, A. / Tsemberis, S. / Busch-Geertsema, V. (2013): Implementations of Housing First in Europe: Successes and Challenges in Maintaining Model Fidelity, *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 16(4), S. 290-312

Hansen Löffstrand, C. / Juhila, K. (2012): The Discourse of Consumer Choice in the Pathways Housing First Model, *European Journal of Homelessness*, 6(2), S. 47-68

Henwood, B. / Stanhope, V. / Padgett, D. (2011): The Role of Housing: A Comparison of Front-Line Provider Views in Housing First and Traditional Programs, *Administration and Policy in Mental Health*, 38, S. 77-84

Johnsen, S. und Fitzpatrick, S. (2013): *Glasgow Housing First. Draft Final Report for the Housing First Europe Project* (Glasgow: Heriot Watt University/Turning Point Scotland), http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Glasgow_HFE_Local_Evaluation.pdf

Johnsen, S. (2013): *Turning Point Scotland's Housing First Project Evaluation. Final Report* (Glasgow: Heriot Watt University/Turning Point Scotland)

Johnsen, S. / Teixeira, L. (2010): *Staircases, Elevators and Cycles of Change: 'Housing First' and Other Housing Models for People with Complex Support Needs* (London: Crisis)

Johnsen, S. / Teixeira, L. (2012): „Doing it Already?": Stakeholder Perceptions of Housing First in the UK, *International Journal of Housing Policy*, 12:02, S. 183-203



Johnson, G. (2012): Housing First „Down Under“: Revolution, Realignment or Rhetoric?, *European Journal of Homelessness*, Vol. 6,2, S. 183-189 http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/ejh6_2_resp_housingfirst3.pdf

Johnson, G. / Parkinson, S. / Parsell, C. (2012): *Policy shift or program drift? Implementing Housing First in Australia*. AHURI Final Report No. 184 http://www.ahuri.edu.au/publications/download.asp?ContentID=ahuri_30655_fr&redirect=true

Katz, A. S. / Zerger, S. / Hwang, S. W. (2016): Housing First the conversation: discourse, policy and the limits of the possible, *Critical Public Health*, DOI: 10.1080/09581596.2016.1167838

Kesselring, A. / Bohonnek, A. / Smoliner, S. (2013): *HOPE in stations: Homeless People in European train stations*. Final evaluation report (Paris: ANSA) http://www.garesolidaire.net/attachments/Rapporto_finale_Hope_in_stations_EN.pdf

Keller, C. / Goering, P. / Hume, C. / Macnaughton, E. / O'Campo, P. / Sarang, A. / Tsemberis, S. (2013): Initial Implementation of Housing First in Five Canadian Cities: How Do you Make the Shoe Fit, When One Size Does Not Fit All? , *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 16(4), S. 275-289

Lux, M. (2014): Milestones in the Development and Implementation of a Governmental Strategy on Homelessness in the Czech Republic, *European Journal of Homelessness*, 8(2), S. 95-118 <http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/policy-review-1-3.pdf>

Macnaughton, E. / Stefancic, A. / Nelson, G. / Caplan, R. / Townley, G. / Aubry, T. / Tsemberis, S. (2015): Implementing Housing First Across Sites and Over Time: Later Fidelity and Implementation Evaluation of a Pan-Canadian Multi-site Housing First Program for Homeless People with Mental Illness, *American Journal of Community Psychology*, 55(3-4), S. 279-291

neunerhaus (2015): *neunerhaus Housing First Pilot Project. Report* (Wien: neunerhaus) http://www.neunerhaus.at/fileadmin/Bibliothek/Neue_Website/Neunerhaueser/Housing_First/20150925_HousingFirst_Report_english.pdf

Ornelas, J. (2013): *Casas Primeiro, Lisboa. Final Report for Housing First Europe Project* (Lissabon) http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Lisbon_HFE_Local_Evaluation.pdf

Padgett, D. K. (2007): There's no place like (a) home: Ontological security among persons with serious mental illness in the United States, *Social Science & Medicine*, 64 (2007), S. 1925-1936

Padgett, D. / Henwood, B. / Tsemberis, S. (2015): *Housing First. Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives* (Oxford: Oxford University Press)

Parsell, C. / Fitzpatrick, S. / Busch-Geertsema, V. (2014): Common Ground in Australia: An Object Lesson in Evidence Hierarchies and Policy Transfer, *Housing Studies*, 29 (1), S. 69-87



Parsell, C. / Marston, G. (2016): Supportive Housing: Justifiable Paternalism?, *Housing, Theory and Society*, DOI: 10.1080/14036096.2015.1135188

Pleace, N. (2011): The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective, *European Journal of Homelessness*, 5(2), S. 113-127
<http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/think-piece-1-3.pdf>

Pleace, N. / Culhane, D. / Granfelt, R. / Knutagard, M. (2015): *The Finnish Homelessness Strategy: An International Review*. Umweltministerium, Helsinki

Pleace, N. / Bretherton, J. (2013a): *Camden Housing First: A Housing First experiment in London* (York: Centre for Housing Policy, University of York) <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2013/Camden%20Housing%20First%20Final%20Report%20NM2.pdf>

Pleace, N. / Bretherton, J. (2013b): The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness, *European Journal of Homelessness*, 7(2), S. 21-41
http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/np_and_jb.pdf

Pleace, N. / Quilgars, D. (2013): *Improving Health and Social Integration through Housing First: A Review* (Brüssel: DIHAL/FEANTSA) http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/improving_health_and_social_integration_through_housing_first_a_review.pdf

Polvere, L. / MacLeod, T. / Macnaughton, E. / Caplan, R. / Piat, M. / Nelson, G. / Gaetz, S. / Goering, P. (2014): *Canadian Housing First Toolkit (Französisch/Englisch)* (Calgary und Toronto: Mental Health Commission of Canada und The Homeless Hub) <http://www.housingfirsttoolkit.ca/>

Raitakari, S. / Juhila, K. (2015): Housing First Literature: Different Orientations and Political-Practical Arguments, *European Journal of Homelessness*, Vol. 9.1, S. 145-189

Regioplan (2013): *Study on Mobility, Migration and Destitution* (Brüssel: Europäische Kommission) <http://bookshop.europa.eu/en/study-on-mobility-migration-and-destitution-in-the-european-union-pbKE0214805/>

Ridgway, P. / Zipple, A. M. (1990): The paradigm shift in residential services: from the linear continuum to supported housing approaches. *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 13, S. 11-31

Sahlin, I. (2005): The Staircase of Transition: Survival through Failure, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 18(2), S. 115-135

Sahlin, I. (2015): Searching for a Homeless Strategy in Sweden, *European Journal of Homelessness*, 9(2), S. 161-186 <http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/sahlinejh2-2015article7.pdf>

Stefancic, A. / Tsemberis, S. / Messeri, P. / Drake, R. / Goering, P. (2013): The Pathways Housing First fidelity scale for individuals with psychiatric disabilities. *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 16(4), S. 240-261



Stephens, M. / Elsinga, M. / Fitzpatrick, S. / van Steen, G. / Chzhen, Y. (2010): *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets* (Brüssel: Europäische Kommission) https://pureapps2.hw.ac.uk/portal/files/4727289/housing_exclusion_1_.pdf

Stiftung Abbé Pierre – FEANTSA (2015): *An Overview of Housing Exclusion in Europe* (Brüssel/Paris)

Tsemberis, S. (2010a): *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction* (Minnesota, MN: Hazelden Press)

Tsemberis, S. (2010b): *Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs*. Gould Ellen, I. / O’Flaherty, B. (Hg.): *How to House the Homeless*, S. 37- 56 (New York: Russell Sage Foundation)

Wewerinke, D. / al Shamma, S. / Wolf, J. (2013): *Report of the Evaluation of Discus Housing First*, Niederlande (Nijmegen: Netherlands Centre for Social Care Research) http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Amsterdam_HFE_Local_Evaluation.pdf





Europäische Kommission

“Housing First”

2016 — 36 S. — 17,6×25 cm

ISBN 978-92-79-59125-9

ISSN 1977-8023

doi: 10.2767/982

Die elektronische Ausgabe dieser Veröffentlichung ist in Englisch, Französisch, Deutsch und Niederländisch erhältlich.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- Mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union (http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm) oder unter der gebührenfreien 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).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

Peer Review in Belgien: Housing First

Gastgeberland: **Housing First**

Peer-Länder: **Dänemark - Finnland - Frankreich - Italien - Luxemburg - Niederlande - Norwegen - Österreich - Spanien - Ungarn**

Interessenvertretungen: **Eurocities, FEANTSA**

Belgien hat im Rahmen der Wohnungslosenhilfe in acht Städten das „Housing First“-Modell eingeführt. Das Konzept beruht auf „Wohnen zuerst“: Der Zielgruppe – Obdachlosen mit besonderem Unterstützungsbedarf – wird möglichst rasch eine dauerhafte Wohnung vermittelt, begleitet von einer umfassenden Sozialbetreuung in der Wohnung, wann immer erforderlich.

