



PEER REVIEW ZU
SOZIALSCHUTZ UND
SOZIALER EINGLIEDERUNG
2010

NATIONALES PROGRAMM
ZUR EINDÄMMUNG VON
LANGZEITWOHNUNGSLOSIGKEIT

HELSINKI, 2.-3. DEZEMBER 2010

SYNTHESEBERICHT



Im Auftrag von
Europäische Kommission
Beschäftigung, soziale
Angelegenheiten und
Integration



PEER REVIEW ZU
SOZIALSCHUTZ UND
SOZIALER EINGLIEDERUNG
2010

NATIONALES PROGRAMM ZUR EINDÄMMUNG VON LANGZEITWOHNUNGSLOSIGKEIT

VOLKER BUSCH-GEERTSEMA
GESELLSCHAFT FÜR INNOVATIVE SOZIALFORSCHUNG UND
SOZIALPLANUNG (GISS, BREMEN)
HELSINKI, 2.-3. DEZEMBER 2010

SYNTHEBERICHT



Im Auftrag von
Europäische Kommission
Beschäftigung, soziale
Angelegenheiten und
Integration



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

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

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

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

Weitere Informationen finden Sie unter:

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

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

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

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

2011

PRINTED IN BELGIUM



Inhaltsverzeichnis

A. Politikkontext auf europäischer Ebene	5
B. Nationales Programm zur Eindämmung von Langzeitwohnungslosigkeit — Finnland	14
C. Politikinstrumente und Erfahrungen in den Peer-Ländern / Beiträge europäischer Interessenvertretungen	22
D. Diskussionen im Verlauf des Peer Review-Seminars	29
E. Schlussfolgerungen und Erkenntnisse	37
Literatur	41
Anhang	46



A. Politikkontext auf europäischer Ebene

Politikrahmen und wichtige Politikentwicklungen

Das Hauptinstrument zur Entwicklung und Umsetzung der sozialpolitischen Agenda auf EU-Ebene ist die im Jahr 2000 eingesetzte Offene Methode der Koordinierung (OKM) auf dem Gebiet Sozialschutz und soziale Eingliederung. Seit Bestehen der OKM Soziales ist die Bekämpfung von Wohnungs- und Wohnungslosigkeit ein wichtiger Baustein des Politikinstrumentariums zur Eindämmung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Der „Zugang zu angemessenem Wohnraum“, die Forderung nach „guten Wohnmöglichkeiten für alle“ und die Abwendung von Wohnungslosigkeit scheinen in den ersten Veröffentlichungen der Kommission zum Vorgang der sozialen Eingliederung als wichtige Zielgrößen auf (vgl. Frazer et al, 2010; Frazer, 2009). Es verging jedoch einige Zeit, bis Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung in der sozialpolitischen Debatte auf EU-Ebene einen vorrangigen Stellenwert einnahmen und in der OKM Soziales als Schlüsselprioritäten verankert wurden (Spinnewijn, 2009; Calandrino, 2010).

Zu den herausragendsten Elementen der OKM Soziales gehört der Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung, der jährlich gemeinsam von der Europäischen Kommission und dem Ausschuss für Sozialschutz des Europäischen Rats veröffentlicht wird. Diese Berichte zeigen aktuelle Tendenzen auf den Gebieten Sozialschutz und soziale Eingliederung in den EU-Mitgliedstaaten auf. Im Gemeinsamen Bericht 2009 wird Wohnungslosigkeit als ein Problem herausgestellt, das „dringend anzugehen“ ist (Rat der Europäischen Union, 2009: 2). Die Ausgabe 2010 wiederum geht mit Nachdruck auf Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung ein; auch die zugrunde liegenden Berichte der EU-Mitgliedstaaten sind dieser Problematik gewidmet. Der im März 2010 von der Europäischen Kommission und dem MinisterInnenrat verabschiedete Gemeinsame Bericht 2010 enthält eine Aufforderung an die Mitgliedstaaten, „Strategien gegen die Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt und gegen Obdachlosigkeit“ zu entwickeln. Im Bericht ist eine Reihe maßgeblicher Merkmale von wirksamen Strategien aufgeführt (Rat der Europäischen Union, 2010: 8-9), u. a.:

- Wirksame Governance-Methoden (mit Kooperation zwischen allen Beteiligten);
- Evidenzbasis aus detaillierten Informationen und Evaluierungen (u. a. genaue und kohärente Daten über Wohnungslosigkeit);



- Klare Zielformulierung (etwa Vermeidung von Wohnungslosigkeit, Verringerung ihrer Dauer, Ausrichtung auf die schlimmsten Formen der Wohnungslosigkeit, Verbesserung der Leistungen für Wohnungslose oder Bereitstellung erschwinglichen Wohnraums);
- Integrierte Maßnahmen, die finanzielle Unterstützung von Einzelpersonen, wirksame Regelungen und hochwertige Sozialdienste für Wohnungslose miteinander kombinieren;
- Sozialwohnungen und öffentliches Wohnungseigentum sind ein Schlüsselement der Behebung von Wohnungslosigkeit;
- Anpassung an neue Risikogruppen wie etwa MigrantInnen und mobile ArbeitnehmerInnen.

Im Juni 2010 verabschiedete der Europäische Rat die neue „Strategie Europa 2020“ mit vorrangigen Agenden für die kommende Dekade. Das neue EU-Leitziel Armutsbekämpfung sieht vor, „die soziale Eingliederung insbesondere durch die Verminderung der Armut“ zu fördern, wobei „angestrebt wird, mindestens 20 Millionen Menschen vor dem Risiko der Armut oder der Ausgrenzung zu bewahren“.¹ Wohnungslosigkeit ist nicht als spezifisches Leitziel benannt, im Vorschlag der Kommission für „Europa 2020“ findet sich jedoch eine „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut“, deren Aufgabe u. a. darin besteht, „die offene Koordinierung im Bereich der gesellschaftlichen Integration und des sozialen Schutzes zu einer Plattform für Kooperation, gegenseitige Begutachtung und den Austausch bewährter Verfahren sowie zu einem Instrument zur Förderung des Engagements öffentlicher wie privater Träger im Kampf gegen gesellschaftliche Ausgrenzung zu machen und konkrete Maßnahmen zu ergreifen“. Die Mitgliedstaaten sind dabei aufgefordert, „Maßnahmen zu konzipieren und durchzuführen, die den besonderen Umständen bestimmter, besonders gefährdeter gesellschaftlicher Gruppen (...) gerecht werden“ – „Obdachlose“ sind hierin explizit aufgeführt.²

Das EU-Netzwerk unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung legte Ende 2009 einen Bericht zur Wohnungslosigkeit und prekären Wohnversorgung in den EU-Mitgliedstaaten vor. Darin enthalten sind 15 konkrete Lösungsvorschläge für den Abbau der Barrieren, die sich sowohl auf europäischer als auch einzelstaatlicher

1 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, siehe unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/115364.pdf

2 Vgl. <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>, S. 17f.



Ebene bei der Bekämpfung gegen Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung (WpW) stellen. Der Bericht vermerkt „zu wenig politisches Engagement, Verständnislücken im Zusammenhang mit WpW, fehlende Einheitlichkeit hinsichtlich der Definitionen und zweckmäßigen Kennzahlen, keine oder unangemessene Datenquellen und unsachgemäße Begleit- und Berichtssysteme“ (Frazer und Marlier, 2009: 2).³ Ein Vorschlag betrifft die Ausarbeitung gebündelter Strategien zur Abwehr von Wohnungslosigkeit und prekärer Wohnversorgung.

Darüber hinaus sind folgende wichtige Entwicklungen zu nennen, die in den letzten Jahren Eingang in die politischen Rahmenvorgaben der EU gefunden haben.

- Die 2008 vom Europäischen Parlament angenommene schriftliche Erklärung zur Beendigung der Obdachlosigkeit enthält die Aufforderung an den Rat, sich darauf zu einigen, dass EU-weit der Straßenobdachlosigkeit bis zum Jahr 2015 ein Ende gemacht wird; außerdem ergeht darin die Aufforderung an die Kommission, jährlich über die neuesten Fortschritte in den Mitgliedstaaten zur Erreichung dieses Ziels zu berichten.⁴
- Am 16. Dezember 2010 verabschiedete das Europäische Parlament eine weitere schriftliche Erklärung mit der Forderung nach einer ehrgeizigen EU-Strategie zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit. Die Europäische Kommission wird darin aufgefordert, die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung wirksamer nationaler Strategien zu unterstützen; das Dokument nennt ferner eine Reihe von Handlungsprioritäten: „Kein Mensch sollte obdachlos sein, kein Mensch sollte länger als notwendig in einer Notunterkunft untergebracht sein, kein Mensch sollte länger in einer Übergangsunterkunft untergebracht sein, als dies für einen erfolgreichen Neubeginn notwendig ist, kein Mensch sollte eine Einrichtung verlassen, bevor er eine geeignete Unterkunft gefunden hat, junge Erwachsene sollten nicht aufgrund ihrer neuerworbenen Unabhängigkeit obdachlos werden.“⁵
- Das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 trägt den Bedürfnissen Wohnungsloser Rechnung und erkennt darin ein vorrangiges Politikfeld.

3 Vgl. <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>

4 Vgl. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6_TA%282008%290163&language=EN.

5 Vgl. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0499&language=DE>.



- Der Ausschuss der Regionen verabschiedete auf seiner Plenarsitzung vom 5./6. Oktober 2010 eine Reihe von Empfehlungen im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Wohnungslosigkeit. Zwei Feststellungen sind besonders hervorzuheben. „[Die] Bekämpfung der Obdachlosigkeit [muss] eine Priorität in den EU-Maßnahmen zur sozialen Integration sein“, und: „Es kann nicht genug betont werden, dass das Fehlen einer Wohnung ein Problem an sich ist. Die guten Ergebnisse des Versuchs ‚Housing First‘ müssen größere Beachtung finden. Dies unter der Voraussetzung, dass [die oder der] Obdachlose zusammen mit dem Angebot einer Wohnung auch Unterstützung erhält, die für die Bewältigung weiterer mit der Obdachlosigkeit verbundener Probleme erforderlich ist.“ Der Ausschuss spricht sich zudem für den Gebrauch der ETHOS-Typologie (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion) aus, die vom Europäischen Verband nationaler Organisationen der Wohnungslosenhilfe (FEANTSA)⁶ ausgearbeitet wurde. Nicht zuletzt soll auf europäischer Ebene der Informationsaustausch über bewährte Praktiken im Kampf gegen bzw. in der Abwendung von Wohnungslosigkeit forciert werden.⁷
- Am 9./10. Dezember 2010 wurde im Zuge der belgischen Ratspräsidentschaft gemeinsam mit der Europäischen Kommission eine „Europäische Konsenskonferenz zum Thema Obdachlosigkeit“ veranstaltet, anknüpfend an das Beispiel der einschlägigen französischen Konsenskonferenz im Jahr 2007 (vgl. Loison-Leruste, 2008). Zwei der sechs auf der Konsenskonferenz behandelten Fragen sind für die Thematik der vorliegenden Peer Review von besonderem Belang: „Beendigung der Wohnungs- und Obdachlosigkeit: ein realistisches Ziel?“, und „Sind auf Wohnraumversorgung abgestellte Politikkonzepte das wirksamste Mittel, um Wohnungslosigkeit zu bekämpfen und abzuwenden?“ Finnland wurde bei der Konferenz wiederholt als positives Beispiel benannt.⁸ Die Anfang Februar 2011 veröffentlichten Empfehlungen der Jury⁹ gehen davon aus, dass die „Beendigung der Wohnungs- und Obdachlosigkeit ein realistisches Ziel darstellt“ und dass „eine angemessene

⁶ Vgl. <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?page=484> und Edgar (2009).

⁷ Vgl. http://coropinions.cor.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=\\esppub1\esp_public\cdr\ecos-v\dossiers\ecos-v-001\en\cdr18-2010_fin_ac_en.doc

⁸ Für ausführlichere Informationen: <http://www.mi-is.be/be-nl/europa/consensusconferentiedakloosheid> und <http://feantsa.horus.be/code/EN/pg.asp?Page=1301>. Beiträge der ExpertInnen: http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Jury/Experts%20Contributions%20Consensus%20Conference%20on%20Homelessness.pdf.

⁹ Vgl.: Jury der Europäischen Konsenskonferenz (2011), http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Outcomes/2011_02_16_FINAL_Consensus_Conference_Jury_Recommendations_EN.pdf



Versorgung mit wohnbegleitenden Hilfen dauerhafte Lösungen für alle wohnungslosen Menschen ermöglichen kann, nicht zuletzt für Langzeitwohnungslose und Betroffene mit komplexem Unterstützungsbedarf“ (Jury der Europäischen Konsenskonferenz, 2011: 11 — eigene Übersetzung). Parallel dazu spricht sich die Jury dafür aus, „vom Rückgriff auf Notschlafstellen und vorübergehende Unterbringung als bevorzugten Lösungsansatz zugunsten von Konzepten abzurücken, in denen die Versorgung mit Wohnraum an der Spitze steht. Dies impliziert die Aufstockung des zugänglichen dauerhaften Wohnraumangebots und den Kapazitätenausbau sowohl in der Präventivarbeit als auch in der Versorgung mit angemessener, bedarfsgerechter ambulanter Unterstützung für Menschen in ihrem Zuhause (ibid: 2 — eigene Übersetzung).

Länderübergreifende Forschungsnetze, Austauschprojekte und zielgerichtete Studien

Die Europäische Kommission hat Gelder für eine Reihe von länderübergreifenden Forschungsnetzen und Austauschprogrammen zu verschiedenen Aspekten der Wohnungslosenproblematik bereitgestellt. Das erste derartige Projekt waren EU-ROHOME¹⁰ und das Nachfolgeprojekt EUROHOME-IMPACT (The Housing Dimension of Welfare Reforms).¹¹ Am Projekt CUPH (Constructing Understanding of the Homeless Population) waren Forschungsteams aus sieben Staaten beteiligt, die sich mit verschiedenen theoretischen und methodologischen Ansätzen für die Analyse von Wohnungslosigkeit befassten.¹² Das Projekt „COOP“ war integrierten Kooperationsformen auf dem Gebiet der Wohnungsversorgung gewidmet; im Mittelpunkt stand dabei die Versorgung von Risikogruppen.¹³ Eine im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (PROGRESS) finanzierte, aktuelle Studie mit dem Titel „*Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*“ („Ausgrenzung im Wohnungsbereich: Wohlfahrtspolitische Maßnahmen, Wohnraumversorgung und Arbeitsmärkte“) beleuchtete die Wechselwirkung von Wohlfahrtsregelungen und wohnungspolitischen Mechanismen in sechs europäischen Staaten. Ein besonderes Augenmerk lag dabei auf der Entstehung

10 Die Erkenntnisse können in Avramov (1999) nachgelesen werden; diese Publikation enthält im Übrigen eine ausführliche Analyse der jährlichen Wohnungslosenerhebung in Finnland (Kärkkäinen, 1999a) und zur den damaligen finnischen Politikstrategien gegen Wohnungs- und Obdachlosigkeit (Kärkkäinen, 1999b).

11 Siehe die Ergebnisse auf: <http://www.iccr-international.org/impact/downloads.html>

12 Vgl. <http://www.cuhp.org/>

13 Vgl. <http://www.srz-gmbh.com/coop/project/index.html>



bzw. Linderung von prekären Wohnverhältnissen.¹⁴ Ein weiteres Forschungsvorhaben konzentriert sich auf junge Wohnungslose in vier EU-Staaten.¹⁵

Das wichtigste europäische Forschungsnetzwerk zur Wohnungslosenproblematik, das seit den 1990er Jahren länderübergreifende Forschungsarbeiten zu vielfältigen Aspekten des Problemfelds veröffentlicht und verbreitet, ist die Europäische Beobachtungsstelle für Wohnungslosigkeit. Die Beobachtungsstelle wird von FEANTSA organisiert und aus PROGRESS finanziert. Eine Fülle von länderübergreifenden Berichten und Studien geht auf ihr Konto; ein Großteil davon steht auf <http://www.feantsaresearch.org> zur Verfügung.¹⁶ Zu den regelmäßigen Veröffentlichungen der Europäische Beobachtungsstelle für Wohnungslosigkeit zählt (seit 2007) das „*European Journal of Homelessness*“, das ab 2011 sogar zweimal jährlich erscheinen wird. In dieser Publikation wurden nationale Strategien auf dem Gebiet der Wohnungs- und Obdachlosigkeit von Anfang an in zahlreichen Artikeln und Politikevaluierungen erörtert. Die finnische Wohnungslosenstrategie wird in der Ausgabe 2009 thematisiert (Tainio und Fredriksson, 2009).

Definition und Messung von Wohnungslosigkeit und prekärer Wohnversorgung: Konzepte auf EU-Ebene

10

Auf EU-Ebene sind erhebliche Fortschritte zu verzeichnen, was die Definitionen von Wohnungs- und Obdachlosigkeit anbelangt. Als Teil der Bemühungen der Beobachtungsstelle und in enger Zusammenarbeit mit FEANTSA entstand die sog. ETHOS-Typologie. Dieser Begriffsrahmen ist heute in nahezu allen europäischen Staaten Europas weithin anerkannt und hat sogar in Neuseeland in die neue Problemdefinition Eingang gefunden (Statistics New Zealand, 2009).

Manche europäische Regierungen stimmen einzelnen ETHOS-Kategorien nicht zu oder schließen aus ihrer Definition von Wohnungslosigkeit einzelne Gruppen aus, die laut ETHOS als wohnungslos gelten sollten. Bei den Diskussionen zu nationalen Definitionen wird heute indes in so gut wie allen EU-Staaten auf die ETHOS-Typologie Bezug genommen; so lässt sich leicht erkennen, ob einzelne ETHOS-Teilgruppen in

14 Vgl. <http://www.york.ac.uk/inst/chp/Projects/euexclusion.htm> und Stephens et al (2010)

15 «Combating social exclusion among young homeless populations (CSEYHP)», vgl. www.movisie.nl/homelessyouth

16 Eine aktuelle Veröffentlichung der Beobachtungsstelle liefert einen Überblick über europäische Forschungsergebnisse zu verschiedenen Aspekten der Wohnungslosigkeit aus den letzten 20 Jahren und legt Forschungslücken offen (vgl. O'Sullivan et al, 2010). Mitglieder der Beobachtungsstelle haben darüber hinaus ein Hintergrunddokument für die Konsenskonferenz ausgearbeitet, das den Stand der europäischen Forschung zu Wohnungslosigkeit und einschlägigen Politikmaßnahmen in Europa aufbereitet (Busch-Geertsema et al, 2010).



einem Staat berücksichtigt sind oder nicht.¹⁷ In der neuesten Ausgabe von ETHOS werden 13 operative Kategorien und 24 Wohnsituationen unterschieden, die in eine von vier breiteren Kategorien fallen: „Obdachlos“, „Wohnungslos“, „Ungesichertes Wohnen“ und „Unzureichende Wohnverhältnisse“ (vgl. Edgar, 2009 und Anhang, Tabelle A.1).

Eine von der GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit in Auftrag gegebene Studie zur Messung von Wohnungslosigkeit in der Europäischen Union („*Measurement of Homelessness at European Union Level*“; Edgar et al, 2007), beleuchtet Datenerhebungsverfahren in Europa. In dem Bericht wird eine vereinheitlichte Begrifflichkeit von Wohnungslosigkeit vorgeschlagen, insbesondere für Datenerfassungszwecke. Diese Version wird mitunter als „ETHOS light“ bezeichnet, da sie weniger Kategorien zählt und einzelne Varianten von Ausgrenzung im Wohnungsbereich, die in ETHOS als „ungesichert“ bzw. „unzureichend“ eingestuft sind, weglässt (vgl. Anhang, Tabelle A.2).

Der Bericht skizziert eine Methode für die Entwicklung von Informationssystemen auf dem Gebiet der Wohnungslosigkeit (als Baustein einschlägiger Strategien) und gibt Empfehlungen für eine verbesserte Messung von Wohnungslosigkeit aus, die sowohl auf EU- als auch einzelstaatlicher Ebene anwendbar sind. Die meisten der in „ETHOS light“ genannten Kategorien von Wohnungs- und Obdachlosigkeit finden sich auch in der finnischen Definition wieder, mit Ausnahme der Personen in betreuten Übergangswohnungen und jener, die wegen Wohnungslosigkeit in Behelfsunterkünften Unterschlupf gesucht haben.¹⁸ Ähnlich wie in anderen nordischen Staaten entfällt in Finnland auf Personen in Mitwohnverhältnissen (bei Bekannten und Verwandten) ein hoher Anteil der Wohnungslosen.

Das Projekt MPHASIS (*Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems*) wurde durch das PROGRESS-Programm finanziert (2007–2009). Das Hauptziel war eine verbesserte Datenerfassung zur Wohnungslosenproblematik und zur Wohnungslosenhilfe in 20 europäischen Staaten; dafür sollte ein koordiniertes Vorgehen auf der Grundlage der Empfehlungen der vorangegangenen Studie „*Measurement of Homelessness at European Union Level*“ (s. o.) zum Tragen kommen. Finnland zählte zu den teilnehmenden Staaten; sowohl

17 Eine ausführlichere Besprechung anderer definitorischer Ansätze auf europäischer Ebene – darunter der INSEE-Studie für EUROSTAT (Brousse, 2004) und der Empfehlungen der UNECE/Konferenz europäischer StatistikerInnen für den europaweiten Zensus 2010 (UNECE/EUROSTAT, 2006) – findet sich in Edgar et al (2007), Kapitel 3.

18 Aus den verfügbaren Dokumenten geht nicht eindeutig hervor, inwieweit in Finnland Personen in Frauenhäusern und anderen Zufluchtsstätten für Opfer häuslicher Gewalt der Wohnungslosigkeit zugerechnet werden.



die beim Ländertreffen in Helsinki ausgegebenen Dokumente als auch die allgemeinen Schlussfolgerungen und Erkenntnisse aus dem Projekt stehen auf der MPHASIS-Webseite zum Herunterladen bereit.¹⁹

Rückblick auf vergangene Peer Reviews

Die Wohnungslosenproblematik war zwischen 2004 und 2010 Gegenstand von fünf Peer Reviews.

- 2004: Vereinigtes Königreich — Abteilung für Obdachlose, die auf der Straße schlafen (England)²⁰
- 2005: Dänemark — Vorbeugende Maßnahmen und Lösungsstrategien zum Problem der Wohnungslosigkeit²¹
- 2006: Norwegen — Nationale Strategie — Hoffnung für Wohnungslose²²
- 2009: Österreich — „Obdachloserhebung“: Für verbesserte Planungsgrundlagen in der Wohnungslosenunterstützung²³
- 2010: Portugal — Gestaltung einer ganzheitlichen und partizipativen Wohnungslosenstrategie²⁴

12

Die Peer Reviews mit der meisten Relevanz für die vorliegende sind jene, die auf Nationale Strategien zur Vermeidung und Eindämmung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit fokussieren — allen voran die Peer Reviews in Dänemark, Norwegen und Portugal (Dänemark verabschiedete 2009 allerdings eine neue Wohnungslosenstrategie).²⁵

Als eine der ersten nationalen Wohnungslosenstrategien mit ausdrücklichen Leistungszielen ist die norwegische Strategie von besonderem Interesse. Folgende Ziele sind darin ausgewiesen: Halbierung der Zwangsräumungsanträge und Senkung der tatsächlichen Zwangsräumungen um 30 %; niemand sollte nach einer Entlassung aus dem Gefängnis oder einer ähnlichen Institution auf vorübergehende Unterbringung in Unterkünften angewiesen sein; und niemand soll länger als drei Monate in vorübergehender Unterbringung für Wohnungslose verbringen. Ein weiterer wich-

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

20 Vgl. Vranken (2004)

21 Vgl. Meert (2005)

22 Vgl. Edgar (2006)

23 Vgl. Edgar (2010)

24 Vgl. Fitzpatrick (2010)

25 Vgl. Hansen (2010). Die englische Fassung der dänischen Wohnungslosenstrategie ist auf folgender Internetadresse verfügbar: http://www.feantsa.org/files/freshstart/National_Strategies/Danish_strategy_Pjece%20om%20hjeme%20C3%B8sestrategien_EN.pdf



tiger Aspekt der norwegischen Strategie betrifft die Entscheidungsstrukturen: In Norwegen sind die lokalen Gebietskörperschaften (ähnlich wie in Finnland) für die Maßnahmen zur Eindämmung von Wohnungslosigkeit zuständig und genießen zudem eine beachtliche Autonomie. Insofern eröffnen die Strategieumsetzung und die Zusammenarbeit zwischen Zentralregierung und lokalen Behörden in Norwegen aufschlussreiche Erkenntnisse für die Politikarbeit in anderen europäischen Staaten.

Auch die portugiesische Wohnungslosenstrategie ist erwähnenswert, zumal die meisten nationalen Strategien dieser Art bis dahin überwiegend im nördlichen Teil Europas angesiedelt waren. Portugal ist der erste südeuropäische Mitgliedstaat, der eine solche Initiative in Angriff genommen hat. Portugals Wohnungslosenstrategie wurde im März 2009 in die Wege geleitet; an ihrer Konzeption sowie auch an Umsetzung, Überwachung und Evaluierung wirkte ein großer Kreis öffentlicher und privater Akteure mit. Trotz einer strikten Definition von Wohnungslosigkeit wurden lokale Netzwerke ermutigt, eigene Diagnosen zur Wohnungslosigkeit und Aktionspläne zu erarbeiten. Dafür wurde ein breit gesteckter Rahmen mit den Schwerpunkten Prävention, Intervention und Nachbetreuung bereitgestellt. Eine bedeutende Schlussfolgerung der Peer Review lautete: „Die Ausarbeitung der portugiesischen Strategie kann als nützliches Vorbild für andere Mitgliedstaaten dienen, allen voran jene, in denen noch keine nationale Strategie zur Bekämpfung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit vorhanden ist“ (Fitzpatrick 2010: 32).

B. Nationales Programm zur Eindämmung von Langzeitwohnungslosigkeit — Finnland

Hintergrund

2007 legte ein sog. „Weisenrat“ (bestehend aus dem Leiter des Sozialamtes von Helsinki, dem Geschäftsführer der Y-Stiftung, einem Parlamentsabgeordneten und dem Bischof von Helsinki) im Auftrag des Umweltministeriums einen Bericht vor, in dem eine Strategie zur Halbierung der Langzeitwohnungslosigkeit bis Ende 2011 und zu deren vollständigen Beseitigung bis 2015 vorgeschlagen wurde. In Ergänzung dazu sollte eine Reihe weiterer Maßnahmen nach dem Prinzip „Wohnen zuerst — *Housing First*“ zum Tragen kommen. Eine Arbeitsgruppe befasste sich mit der Ausgestaltung der Einzelheiten. Im Februar 2008 schließlich beschloss die finnische Regierung die wichtigsten Grundprinzipien und Politikelemente des aktuellen Programms zur Eindämmung von Wohnungslosigkeit.

Es besteht innerhalb der Union seit einigen Jahren zwar ein allgemeiner Trend zur Erarbeitung nationaler Wohnungslosenstrategien (zumindest in Nord- und Westeuropa und mit einer ersten konkreten Initiative in Portugal; auch aus Ungarn und Slowenien werden entsprechende Planungen berichtet),²⁶ doch sticht das finnische Programm durch seine besonders ehrgeizige Zielsetzung hervor, Langzeitwohnungslosigkeit bis 2015 zu beenden. Darüber hinaus birgt die finnische Strategie einen allgemeineren „Paradigmenwechsel“ im Kampf gegen Wohnungslosigkeit, der sich mittlerweile in weiten Teilen Europas manifestiert. An Stelle eines Ausbaus von Hilfestrukturen abseits des normalen Wohnungsmarktes — also von Asylern, Übergangsunterkünften u. dgl. —, wird prioritär auf Prävention und die gezielte Verringerung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit gesetzt.²⁷ Im Rahmen des finnischen Programms werden herkömmliche Wohnungslosenunterkünfte in Kleinwohnungen umgewandelt, die in einem regulären Mietverhältnis dauerhaft angemietet werden können.

Finnland kann als Vorreiter für neue Strategien zur Messung und Eindämmung von Wohnungslosigkeit bezeichnet werden. Bereits 1987 wurde als Teilbereich der Wohnungsmarktanalyse eine jährliche Wohnungslosenenerhebung (Kärkkäinen, 1999a)

26 Einen Überblick bietet Edgar (2009). Ein eingehender Vergleich von nationalen Wohnungslosenstrategien in Staaten mit liberalem bzw. sozialdemokratischem Wohlfahrtsregimes findet sich in Benjaminsen et al (2009).

27 Zur Kritik des traditionellen Stufenkonzepts vgl. Sahlin (1998 und 2005) sowie Busch-Geertsema und Sahlin (2008).



eingeführt; dieses Instrument wird noch heute als Indikator für Tendenzen der Wohnungslosenproblematik benutzt. Es beruht zwar teilweise auf Schätzungen der Kommunen — offenbar mit einigen Abweichungen in den Zählmethoden —, lieferte jedoch schon früh den Beweis dafür, dass ein jährlich aktualisiertes Datenmaterial nicht nur möglich, sondern auch sehr hilfreich ist, um die Wirkung zielgerichteter Politikmaßnahmen messen zu können.

Dem aktuellen Programm zur Verringerung von Wohnungslosigkeit gingen in Finnland weitere voran. In den 1990er Jahren und dann wieder von 2001–2005 verzeichneten verschiedene Programme einen erfolgreichen Rückgang der Zahl wohnungsloser Einzelpersonen von 20.000 (1987) auf weniger als 10.000 (Mitte der 1990er); nach einer Periode mit einer leichten Zunahme sank die Wohnungslosenzahl bis 2005 schließlich auf unter 7.500 (Kärkkäinen, 1999b und Luomanen, 2010; siehe Tabelle 1).

Die ersten Maßnahmen konzentrierten sich allerdings auf den verbesserten Zugang zu Wohnraum für Personen mit besonderem Unterstützungsbedarf; man geht davon aus, dass Langzeitwohnungslose davon weniger profitiert haben, da sie als „harter Kern“ der Problembetroffenen mit erheblichen psychischen Erkrankungen und Suchtkrankheiten gelten (Tainio und Fredriksson, 2009).

Die 1985 gegründete Y-Stiftung verfolgt das Ziel, wohnungslose Einzelpersonen in Finnland mit Wohnraum zu versorgen (das Land hat einen hohen Anteil an selbstgenutztem Wohnungseigentum).²⁸ Diese landesweit tätige Organisation kauft im Bestand der Eigentumswohnungen verstreute Kleinwohnungen auf. Die Wohnungen werden an die Sozialdienststellen lokaler Gebietskörperschaften und sonstige Partnerinstitutionen vermietet, welche sie dann an Personen in Wohnungsnotlagen — überwiegend alleinstehende Wohnungslose — weitervermieten. Seit kurzem wirkt die Y-Stiftung auch an der Verwaltung und am Bau größerer Anlagen mit einer höheren Wohnungsdichte für die Zielgruppe mit. Derzeit stehen landesweit an die 6.000 Wohnungen im Eigentum der Stiftung, darunter 4.500 verstreut im privaten Normalwohnraumbestand und 1.500 in vollständig stiftungseigenen Gebäuden. Diese Wohnblocks umfassen im Allgemeinen zwischen 20 und 25 Wohnungen, die größte, unlängst errichtete Anlage zählt indes an die 100 Einheiten (betrieben von der Heilsarmee). Der Leiter der Y-Stiftung meinte während der Peer Review, dass diese Herangehensweise dem „Housing First“-Konzept entsprach, noch ehe dieser Begriff in Gebrauch kam. Wenngleich das hier diskutierte Programm eine Reihe umfang-

28 60 % des finnischen Wohnraums sind selbstgenutztes Eigentum, 15 % entfallen auf Sozialwohnungen in Miete (Luomanen, 2010: 5).



Tabelle 1: Entwicklung der Wohnungslosigkeit in Finnland von 1987–2009

Jahr	Im Freien/ Asyle	Institutionen	Verwandte/ Bekannte	Einzel- personen insgesamt	Familien
1987	4.700	4.760	7.650	17.110	1.370
1988	4.400	4.000	7.600	16.000	1.200
1989	4.170	4.400	7.620	16.190	870
1990	3.610	3.690	7.950	15.250	800
1991	3.370	3.340	7.390	14.100	700
1992	3.030	3.030	6.820	12.880	570
1993	2.560	2.410	6.700	11.670	250
1994	1.760	2.170	6.630	10.560	380
1995	1.710	2.110	6.610	10.430	560
1996	1.720	2.110	5.780	9.610	360
1997	1.720	2.450	5.650	9.820	600
1998	1.770	2.350	5.870	9.990	820
1999	1.750	2.390	5.850	9.990	780
2000	1.790	2.420	5.790	10.000	780
2001	2.160	2.080	5.720	10.000	780
2002	2.060	2.080	5.420	9.560	770
2003	1.990	1.640	4.560	8.190	420
2004	1.910	1.550	4.190	7.650	360
2005	1.620	1.560	4.250	7.430	360
2006	1.650	1.570	4.180	7.400	300
2007	1.480	1.590	4.460	7.530	300
2008	1.520	1.640	4.800	7.960	300
2009	1.460	1.490	5.200	8.150	320

Quelle: ARA, Wohnungsmarkterhebungen der lokalen Gebietskörperschaften; vgl. Luomanen (2010: 45).

reicher Bauprojekte mit größeren Wohnanlagen enthält, wo ehemals Wohnungslose vor Ort betreut werden (siehe die Ausführungen weiter unten), gingen die ursprünglichen Bemühungen der Y-Stiftung dahin, Problembetroffene mit bezahlbaren, zentrumsnahen, langfristigen und in den regulären Wohnraumbestand eingebetteten Wohnungen zu versorgen. Die Betreuung erfolgt dabei ambulant und nach Bedarf. Dieses Konzept kann mit beachtlichen Erfolgen aufwarten: In 25 Jahren mussten weniger als 5 % der StiftungsmieterInnen zwangsgeräumt werden.



Ziele, Zielgruppen und Maßnahmen des Programms

Das Programm nennt zwei breit angelegte Ziele:

- Halbierung der Zahl der Langzeitwohnungslosen bis 2011
- Erarbeitung wirksamerer Maßnahmen zur Prävention von Wohnungslosigkeit

Das Programm sah vor, zwischen 2008 und 2011 1.250 „neue Wohnungen, begleitete Wohneinheiten oder Betreuungsplätze“ für Langzeitwohnungslose zu schaffen. Davon sollten sich 750 in Helsinki, je 125 in Vantaa und Espoo und insgesamt 250 in Tampere, Turku, Lahti, Kuopio, Jensuu, Oulu und Jyväskylä befinden.

Das Programm sieht vor, dass Notschlafplätze und „Wohnungslosenheime“ für Langzeitbetroffene schrittweise „zugunsten von Wohneinheiten, die ein unabhängiges, gefördertes und sozial unterstütztes Wohnen gestatten“, aufgegeben werden. Es wurden zweckgebundene Mittel für „in Frage kommende Vereine, Organisationen und Stiftungen“ bereitgestellt, die sich um „einfache Renovierungen und die Umwandlung von Unterkünften in geförderte Wohnungen“ kümmern.

Im Laufe der Zeit verschob sich die Begriffsbestimmung von „Langzeitwohnungslosigkeit“. Der Weisenrat definierte Langzeitwohnungslose als „eine Gruppe von Wohnungslosen mit als verlängert oder chronisch einzustufender Problembetroffenheit oder einer entsprechenden Problemgefährdung infolge fehlgeschlagener konventioneller Wohnungslösungen und aufgrund einer inadäquaten Versorgungslösung für individuelle Bedürfnisse“. Die ältere operative Definition als Grundlage für Statistiken lautete: „Eine Person, deren wohnungsloser Zustand sich verlängert oder chronisch geworden ist bzw. aufgrund sozialer und gesundheitlicher Umstände zu werden droht (länger als ein Jahr bzw. wiederholter Wohnungsverlust in den letzten drei Jahren).“ (Die Diskrepanz zwischen diesen Definitionen bot offensichtlich einen breiten Interpretationsspielraum; vgl. die Diskussion weiter unten).

Die für die Programmentwicklung Verantwortlichen stellten fest, dass nachhaltige Bemühungen zur Eindämmung von Langzeitwohnungslosigkeit nicht auf die Versorgung der aktuell Langzeitwohnungslosen mit dauerhaftem Wohnraum und angemessener Hilfe beschränkt bleiben können — es gilt vielmehr, der Entstehung neuer Langzeitwohnungslosigkeit bei anderen Gruppen aktiv entgegenzuwirken. Deshalb gehören in dem Projekt nicht nur Langzeitwohnungslose selbst, sondern auch junge Menschen, Haftentlassene und unmittelbar von Zwangsräumung bedrohte Personen zu den Zielgruppen. Das Maßnahmenpaket für diese Gruppen umspannt

bezuschusste Wohnprojekte für junge Menschen, die Bereitstellung von öffentlich geförderten Wohnungen nach der Entlassung aus Haftanstalten und die Aufwertung des Dienstleistungsangebots zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit nach der Haftentlassung. Ergänzend dazu gibt es neue nationale Leitlinien und lokale Dienstleistungen zur Verhinderung von Zwangsräumungen.

Was die Finanzierung anbelangt, stellte die Regierung zwischen 2008 und 2011 € 80 Mio. an Investitionskrediten und weitere € 10,3 Mio. an Lohnkostenzuschüssen bereit (50 % der Lohnkosten für zusätzliches Personal, das in Neuprojekten im direkten KundInnenkontakt eingesetzt wird). Die am Programm beteiligten Kommunen leisten einen Kofinanzierungsanteil für das Personal in gleicher Höhe. Darüber hinaus erbrachte der finnische Spielautomatenverband (RAY) einen Finanzierungsbeitrag von € 18 Mio.; weitere € 2,5 Mio. wurden für den Ankauf von betreuten Wohnungen für Haftentlassene vorgesehen. In Summe — und unter Einrechnung der von der Regierung bereitgestellten Zinszuschüsse im Umfang von € 80 Mio. beziffert sich das Programmbudget für den Zeitraum 2008–2011 auf € 201,1 Mio.

Die Umsetzung des Programms erfolgt in Form von Grundsatzvereinbarungen zwischen dem Staat und den zehn größten finnischen Städten, mit detaillierten Übereinkünften über konkrete Projekte, die in der jeweiligen Stadt geplant waren. Es wurde eine eindeutige Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Zentralregierung und den Kommunen vorgenommen. Auf Regierungsseite sollte das auch für die Wohnungspolitik zuständige Umweltministerium die Programmkoordination übernehmen; ebenfalls beteiligt waren das Ministerium für Gesundheit und Soziales, das Justizministerium und eine Reihe von Dienststellen nationaler Behörden mit Zuständigkeiten bei der Finanzierung von Wohnungsbaumaßnahmen und weitergehenden Unterstützungsleistungen sowie auf dem Gebiet des Strafvollzugs.

18

Vorläufige Ergebnisse

Nach Angaben des Umweltministeriums hat sich das Programm aus mehreren Gründen bewährt.

Was die Finanzierung anbelangt, war die Mittelausstattung des Programms insgesamt ausreichend, das Finanzierungsmodell erwies sich als wirksam. Die quantitativen Zielvorgaben bezüglich der Produktion der unterschiedlichen Wohnmöglichkeiten wurden erreicht — und teilweise sogar übertroffen; bis Ende 2011 dürften insgesamt 1.650 neue Wohnungen und betreute Wohneinheiten in Gebrauch sein. In der einen oder anderen Kommune offenbarte sich indes ein zusätzlicher Bedarf an



Wohnraumkapazitäten (mit einer notwendigen Anpassung der Zielgrößen), um das Ziel der Halbierung von Langzeitwohnungslosigkeit erreichen zu können.

Die Umwandlung der Asyle ist in Helsinki und Espoo in Gang. In Helsinki, wo die Hälfte aller Wohnungslosen Finnlands leben, ließen sich manche NRO unter den DienstleisterInnen erst nach einiger Zeit für den Prozess gewinnen — v. a. solche, in denen ausländische Leitungskräfte federführend agieren (wie z. B. bei der Heilsarmee). Bis zum Abschluss des Programms im Jahr 2012 „wird es keine Notschlafplätze und Wohnheime für die vorübergehende Unterbringung wohnungsloser Menschen im Großraum der Hauptstadt mehr geben. Sie werden durch subventionierte Wohneinheiten mit herkömmlichen Mietverträgen ersetzt“ (Kaakinen, Vortrag bei Peer Review-Seminar). In anderen Kommunen, die sich ebenfalls am Programm zur Umwandlung von Wohnungslosenasylen beteiligten, ist die Entwicklung noch nicht so weit gediehen wie in Helsinki; vergleichbare Umstellungsprogramme müssen erst entwickelt werden. In Helsinki gibt es nach wie vor ein kleines Angebot an Übergangsunterkünften; in einem neu eröffneten Servicezentrum ist die Hälfte der 104 Plätze für die Wohnungsnotfallhilfe vorgesehen (max. sechs Wochen bis zum Übergang in eine dauerhafte Lösung). Am zulaufstärksten Tag suchten 175 Personen die Einrichtung auf, um eine vorübergehende Bleibe zu finden; infolge dessen wurde während der Wintermonate ein zweites Haus in Betrieb genommen.

Wohnungslosenspolitik nach dem „Housing First“-Grundsatz kann den Berichten zufolge mit einer positiven Wirkungsbilanz aufwarten. So wurde ins Treffen geführt, dass die Vermittlung einer dauerhaften Wohnlösung einen Motivationsschub zur Rehabilitation auslöst, was zu einer „deutlichen Abnahme des Alkoholkonsums“ geführt habe (Luomanen, 2010: 37). Wie berichtet wird, kommt es nur in den seltensten Fällen zu Räumungen und dann nur infolge gewalttätigen Verhaltens. Im Hinblick auf die internationale Debatte um die Effekte des Ansatzes wäre es natürlich sinnvoll, diese mit belastbareres Datenmaterial zu belegen.

Hinsichtlich der Präventivmaßnahmen wurden ebenfalls positive Ergebnisse gemeldet. Nach dem Ausbau der Wohnberatungsstellen und effizienzsteigernden Maßnahmen wurde in allen Städten ein Maßnahmenkatalog zur Abwehr von Zwangsräumungen eingesetzt (wobei die traditionellen Sozialwohnungsanbieter nur geringes Interesse an einer verbesserten Kooperation zur Vermeidung von Zwangsräumungen zeigten). Bei der Wohnraumversorgung Haftentlassener konnten Fortschritte erzielt werden. Allerdings bedarf es eindeutigerer Zielvorgaben und verbesserter Messungen von Wohnungsverlust aufgrund von Räumungsklagen und Wohnungslosigkeit nach einer Haftentlassung.



Der finnische Wohnungsverband für junge Menschen hat eine neuartige „multidisziplinäre Dienstleistungskette“ ins Leben gerufen, die „Beschäftigungsmöglichkeiten und Wohnungsprogramme für junge Menschen“ kombiniert; die Umsetzung konnte in der Mehrheit der teilnehmenden Kommunen verwirklicht werden.

Der Fortschritt hinsichtlich des Hauptziels der ersten Programmphase (Halbierung der Langzeitwohnungslosigkeit) war im November 2009 (letzte vorliegende Datenerhebung) noch relativ begrenzt; laut dem für die Peer Review erstellten Hintergrundbeitrag wird es nicht möglich sein, das Ziel bis Ende 2011 zu erreichen. Tatsächlich registrierte Finnland zwischen 2008 und 2009 einen leichten Anstieg der Wohnungslosigkeit — von 7.960 auf 8.150 Einzelpersonen und von 300 auf 320 Familien. In mehr als der Hälfte der am Programm beteiligten Städte (Vantaa, Lahti, Kuopio, Joensuu, Jyväskylä und Espoo) nahm auch die Zahl der als langfristig wohnungslos eingestuft zu — trotz der unternommenen Bemühungen zur Eindämmung des Problems. In den restlichen vier Städten wurden 2009 weniger Langzeitwohnungslose gezählt als im Jahr davor. Dies gilt Berichten zufolge auch für Helsinki, obwohl die Gesamtzahl der Wohnungslosen dort deutlich nach oben ging. Es ist damit zu rechnen, dass die neu geschaffenen Wohnmöglichkeiten in den Wohnungslosenstatistiken 2010 und 2011 einen prägnanteren Niederschlag finden werden, da bis 2009 erst 22 % des angepeilten Programmvolumens (1.250 Einheiten) fertiggestellt waren.

Hinzu kam die diffizile Frage der begrifflichen Abgrenzung von Langzeitwohnungslosigkeit (die Definitionen sollen überarbeitet werden). Um den allzu breiten Auslegungsspielraum zu verdeutlichen, den die gewählte Definition von Langzeitwohnungslosigkeit ermöglichte, sei auf die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Kommunen verwiesen, was den Anteil der als langfristig wohnungslos geltenden KlientInnen anbelangt: „Für Joensuu beispielsweise wiesen die Statistiken 95 % der 118 Wohnungslosen als Langzeitwohnungslose aus, in Tampere hingegen nur 25 %“ (Luomanen, 2010: 32). Insgesamt ergab sich ein Anteil von 42 % Langzeitwohnungslosen, was weit über den Annahmen in der Vorlaufphase lag (die Schätzungen gingen von max. 1/3 aus).

Erfreulicherweise verfolgt das Umweltministerium dennoch mit Nachdruck das Ziel, Langzeitwohnungslosigkeit bis 2015 zu beseitigen, und erklärt dazu: „Trotz der ehrgeizigen Programmanlegung bleiben eine spürbare Verringerung und die endgültige Beseitigung von Langzeitwohnungslosigkeit ein unverändertes Ziel für die zweite Phase“ (Luomanen, 2010: 39).

Die Pläne für eine zweite Phase des Eindämmungsprogramms liefen im Dezember 2010 an. Die Peer Review leistet einen wichtigen Beitrag, indem sie die Sicht auf not-



wendige Veränderungen und neue Elemente des nächsten Programms verbessert. Beispielsweise setzte sich nach relativ umfangreichen (und kostenaufwändigen) Sanierungsprojekten, bei denen große Wohnanlagen mit intensiver personeller Betreuung entstanden, die Erkenntnis durch, dass in der nächsten Phase stärker nach zusätzlichen Versorgungsmöglichkeiten im vorhandenen Wohnungsbestand gesucht wird. Auch Ausbildung, Trainingsmaßnahmen, Arbeitsmarktaspekte und die weitreichende Reintegration der Zielgruppe im Allgemeinen müssen einen höheren Stellenwert einnehmen. Die Annahme, dass der „harte Kern“ der Wohnungslosen (mit Mehrfachproblemen) auf eine konstante Betreuung angewiesen wäre, hat sich in der Praxis in Einzelfällen als falsch erwiesen. Allerdings zeigte sich eindeutig, dass die Hilfeeinstrumente flexibler gestaltet werden müssen; an bestimmte Gruppen sollte in der nächsten Phase mit mehr Nachdruck herangegangen werden, u. a.: wohnungslose ehemalige Sträflinge mit geringer Bereitschaft zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen; junge Menschen mit gravierenden Gesundheits- und Suchtmittelproblemen; Zuwanderinnen und Zuwanderer; Wohnungslose mit Schuldenvorbelastung, die in Mietrückstand geraten sind und denen der Zugang zu Sozialwohnungen verwehrt bleibt.



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

An der finnischen Peer Review nahmen VertreterInnen aus folgenden Staaten teil: Bulgarien, Frankreich, Ungarn, Lettland, Norwegen, Portugal, Slowenien, Schweden und den Niederlanden. Als Interessenvertretungen waren FEANTSA und Eurocities (Zusammenschluss größerer europäischer Städte) beteiligt.

Situation in den Peer-Ländern

Die Länderbeiträge enthielten eine Fülle von Fragen, auf die die GastgeberInnen im Verlauf der Peer Review bereitwillig eingingen (siehe unten).

In den Stellungnahmen der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten (Bulgarien, Ungarn, Lettland und Slowenien) fand sich eine kritische Einschätzung bezüglich des Fehlens einer umfassenden nationalen Wohnungslosenstrategie im jeweiligen Land — ungeachtet der von NRO unternommenen Versuche in Slowenien und Ungarn, eine solche Strategie auf den Weg zu bringen, und der Bemühungen um eine nationale Begrifflichkeit zur Wohnungslosenproblematik. Die vorgeschlagenen Definitionen konzentrieren sich lediglich auf einzelne Teilgruppen der ETHOS-Typologie, zumeist die gravierendsten Ausprägungen von Wohnungsnotfällen (Straßenobdachlose, Menschen in Notunterkünften). In all diesen Staaten ist das Bewusstsein um die Wohnungslosenproblematik in den letzten Jahren gestiegen. Das zunehmende Engagement von NRO auf diesem Gebiet ist eine wichtige Entwicklung. Die Stellungnahmen aller vier Staaten führten einen Mangel an erschwinglichem Wohnraum an. Es wurde als besonderes Erfordernis angesehen, die Prävention von drohender Wohnungslosigkeit zu verbessern, da die Aussichten auf Reintegration von einmal wohnungslos gewordenen Haushalten in normale Wohnverhältnisse besonders gering sind. Der Dienstleistungsschwerpunkt in diesen Staaten liegt auf Notmaßnahmen und Übergangsunterkünften. Das „Housing First“-Konzept erachten mehrere osteuropäische Staaten als unrealistisch (zumindest für die nahe Zukunft). Dennoch gibt es einzelne Initiativen zur Abkehr von Asylern und Notunterkünften zugunsten dauerhafter Lösungen, so in der slowenischen Hauptstadt (Ljubljana) und bei einigen ungarischen Pilotprojekten.



In allen übrigen Peer-Ländern war zum Zeitpunkt der Peer Review die Umsetzung einer nationalen Wohnungslosenstrategie in Gange (Niederlande: Aktionsplan für vier Großstädte) oder bereits abgeschlossen (Norwegen und Schweden). In sämtlichen Strategien fand der „Housing First“-Gedanke Erwähnung, mit einem verstärkten Augenmerk auf Prävention und das allgemeine Ziel, Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu verringern. In Frankreich, Portugal, Schweden und den Niederlanden (Amsterdam) wurde „Housing First“ — der Sofortzugang zu einer regulären Wohnungslösung — als innovative Methode erkannt und in einer Reihe von verhältnismäßig kleinen Projekten für Langzeitwohnungslose mit gravierender Problembetroffenheit (psychische Erkrankung, Suchtkrankheiten) erprobt. Als Vorbild diente dabei mehr oder minder die New Yorker Initiative „Pathways to Housing“.²⁹ Erste positive Ergebnisse kommen aus Lissabon und insbesondere aus Amsterdam — im dortigen Bericht heißt es: „Die Bedeutung von *Housing First* in Amsterdam ist größer, als es zunächst den Anschein hat. Obwohl es sich um ein noch bescheidenes Projekt mit Versuchscharakter handelt, hat sich unsere Auffassung von der Wirkung und Zweckmäßigkeit von Programmen für Wohnungslose und PsychiatriepatientInnen verschoben. Wir haben bereits den Entschluss gefasst, in den Unterstützungskonzepten zugunsten schutzwürdiger Gruppen in naher Zukunft ganz stark auf das *Housing First*-Konzept zu setzen“ (Kamp und Jurgens, 2010: 4).

Im niederländischen, von MitarbeiterInnen der Amsterdamer Stadtverwaltung verfassten Beitrag finden sich Erfahrungsberichte von Projektbesichtigungen in New York und Helsinki: „In Finnland erwarteten wir, dass unzählige ehemalige Wohnungslose in über die ganze Stadt verstreuten Wohnungen untergebracht worden waren — in etwa wie in New York. Auf den ersten Blick waren wir enttäuscht. Die alten Einrichtungen waren noch da und wurden renoviert. Anstelle der Schlafsäle wurden nun private Wohneinheiten eingebaut. Auf den ersten Blick unterschied sich das Ganze kaum von den bestehenden Wohnungsloseneinrichtungen in unserer Stadt. Dann aber bemerkten wir, dass Finnland einen neuen Zugang zum *Housing First*-

²⁹ Ausführlichere Erläuterungen zu «Housing First» in den Vereinigten Staaten sowie zur Relevanz für Europa finden sich im Diskussionspapier zur Peer Review (Busch-Geertsema, 2010a) sowie in den Beiträgen von Atherton und McNaughton Nichols (2008), Pleace (2008 und 2010) sowie Johnsen und Teixeira (2010). Ein Aufsatz in einem Buch und ein eigener Politikleitfaden mit dem Titel «Housing First Manual» — beide verfasst vom Initiator von «Pathways to Housing», Sam Tsemberis (2010a und b) — stellen die neuesten Informationsquellen aus erster Hand dar.



Konzept gefunden hatte (ibid: 3).³⁰ Die VerfasserInnen orten die herausragendste Neuerung der finnischen Variante des Housing First-Konzepts in einer veränderten Philosophie: Wohnungslose werden nicht länger als „KlientInnen“ oder „PatientInnen“ wahrgenommen, sondern als „normale Menschen“, die ihren Wohnraum und ihren Lebensalltag selbst in der Hand haben. Die VerfasserInnen unterstreichen das „radikale“ Element im finnischen Zugang zu „Housing First“: „Es ist kein parallel zu anderen laufendes, sondern das alleinige Modell. Nachtasyle und Schlafsäle werden samt und sonders abgeschafft“ (ibid: 4).³¹

„Housing First“ kann als eigene Herangehensweise an eine bestimmte Gruppe von Problembetroffenen mit komplexen Bedürfnissen betrachtet werden, ist darüber hinaus jedoch auch ein breiter gefasstes Politikkonzept, das auf eine möglichst schnelle Versorgung mit Normalwohnraum für *alle* Wohnungslosen (ggf. kombiniert mit angemessener Unterstützung) abstellt. Diese zweite, „wohnungsbezogene“ Politikfacette beherrscht in Finnland seit vielen Jahren den Umgang mit dem Gros der Problembetroffenen und erlangt seit einiger Zeit auch in zahlreichen anderen EU-Staaten zunehmende Bedeutung. In den Beiträgen Norwegens, Frankreichs, Schwedens und der Niederlande (mit Vorbehalten) finden sich ausdrückliche Verweise auf diesen Politikansatz. Im schwedischen Beitrag wird die Bedeutung des „eigenen Mietvertrags“ als Kriterium für „Housing First“ hervorgehoben. „In Schweden gibt es nach wie vor Übergangsunterkünfte. Das Ziel muss lauten, dass möglichst wenige Menschen für möglichst kurze Zeit dort untergebracht sind. Das finnische Konzept liefert den Anstoß, dieses Ziel weiter aufzuwerten.“ (Remaeus und Knutagård, 2010).

Es folgt eine Zusammenfassung der wichtigsten anderen Punkte, auf die in den Beiträgen eingegangen wird.

- Finanzierung: In mehreren Stellungnahmen wurde darauf hingewiesen, dass die in Finnland für das Programm bereitgestellten Ressourcen (dank der Regierung) beträchtlich waren, und dass Mittel in einem gewissen Umfang für die erfolgreiche Wohnintegration der relativ kleinen Gruppen von Wohnungs-

³⁰ Es ist hinzuzufügen, dass die VerfasserInnen zum jetzigen Zeitpunkt auch die erwarteten «unzähligen ehemaligen Wohnungslosen» zu sehen bekommen hätten, die «in über die ganze Stadt verstreuten Wohnungen untergebracht» worden sind. Zwar ist durch das aktuelle finnische Programm für die Wohnintegration von Langzeitwohnungslosen eine konzentrierte Versorgung – teilweise in umgebauten Asylern – festzustellen, dagegen sind andere Gruppen von Wohnungslosen bereits seit vielen Jahren in Finnland verstreut im Wohnungsbestand mit Normalwohnraum versorgt worden (siehe oben das Beispiel der Y-Stiftung).

³¹ Die Peer Review förderte indes zu Tage, dass auch in Finnland ein Restangebot an temporären Unterkünften vorhanden ist (überwiegend mit Clearing-Funktion) und die «Housing First»-Projekte parallel zu herkömmlicheren Konzepten mit stufenweiser Integration laufen.



losen mit hohen, komplexen Unterstützungsbedürfnissen vonnöten wäre. Andererseits verbraucht diese Gruppe auch sonst erhebliche Ressourcen im traditionellen System, u. a. durch die Inanspruchnahme medizinischer Notversorgung, psychiatrischer Krankenhäuser sowie die Maßnahmen der Polizei und Gefängnisse. Die für die Versorgung mit eigenem Wohnraum eingesetzten Mittel ließen sich anderswo einsparen, nichtsdestotrotz ist zunächst ein erhebliches finanzielles Engagement vonnöten.

- Angemessene Wohnraumarten und Unterstützung für Langzeitwohnungslose: Der Zugang zu bezahlbarem und verfügbarem Wohnraum wurde in den meisten Beiträgen als Schlüsselpunkt benannt. Zahlreiche Beiträge verwiesen auf die Vorteile im Bestand verstreuter Wohnungen mit optionalem, individuellem Betreuungsangebot; bei konzentrierter Versorgung in Großprojekten für spezifische Gruppen bestehe die Gefahr, dass mehr Probleme hervorgerufen als gelöst werden. In einzelnen Stellungnahmen wurde aber auch geltend gemacht, dass die Bedürfnisse „mancher Wohnungsloser“ einen langfristig betreuten Wohnraum voraussetzen (konzentrierte Wohnraumangebote mit Unterstützung vor Ort) und es nach wie vor an belastbaren wissenschaftlichen Analysen verschiedener Hilfe- und Wohnformen mangelt. Fallmanagement und individuelle Unterstützungspläne seien notwendige Voraussetzungen für eine wirksame Hilfe. Die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen FachdienstleisterInnen, NRO und kommunalen Behörden ist in Ländern, in denen — im Vergleich zu Finnland — NRO eine größere Rolle spielen und die Spezialisierung der Dienstleistungen weiter vorangeschritten ist, u. U. noch dringender.
- Programmschwerpunkte und -ziele: Die Schwerpunktausrichtung auf Langzeitwohnungslose, Prävention und junge Menschen wurde allgemein begrüßt. Die Zielvorgabe, Langzeitwohnungslosigkeit zu halbieren und letztlich vollständig zu beseitigen, wurde als ehrgeizig bewertet. In den Wohnungslosenstrategien einer Reihe anderer EU-Staaten finden sich unterschiedliche Zielgrößen, z. B. dass kein Kind von Wohnungsräumungen betroffen sein soll (Schweden), dass Wohnungslosigkeit infolge von Zwangsräumungen oder der Entlassung aus Institutionen eingedämmt werden soll (Norwegen, Portugal, Niederlande) oder dass der Aufenthalt in Übergangsunterkünften möglichst kurz gehalten werden soll (Norwegen).
- Governance-Aspekte: Die Einbeziehung aller relevanten Akteurinnen und Akteure und eine enge Zusammenarbeit zwischen nationalen und lokalen Behörden wurde allgemein als essenziell bewertet und als deutlich ausge-



prägendes Merkmal des finnischen Programms erkannt. In mehreren Länderbeiträgen wurde betont, dass die Einbindung der Betroffenen für die Entwicklung und Umsetzung nationaler Wohnungslosenstrategien eine wichtige Rolle spielt. Die Fokussierung auf zehn Städte mit den höchsten Wohnungslosenzahlen wurde für zweckmäßig befunden. Die Grundsatzvereinbarungen zwischen Regierung und beteiligten Kommunen wurden als alternatives Instrument zur Prozesslenkung gesehen. In den Peer-Ländern finden sich vielfältige Entwicklungs- und Umsetzungskonzepte von Wohnungslosenstrategien. Sie reichen von rechtlichen Instrumenten („Recht auf Wohnraum“ in Frankreich) über Projektfinanzierungen im Rahmen traditionellerer Vergabeverfahren (Schweden) bis hin zur Zuweisung nationaler Leitfunktionen an ein Ministerium, eine größere Arbeitsgruppe, einzelne Abteilungen der Sozialbehörden oder ein großes nationales Finanzierungsorgan („Husbanken“ in Norwegen). Für Planungszwecke sowie zur Wirkungsmessung nationaler Wohnungsloseninitiativen ist es nicht zuletzt notwendig, ein laufendes Problemmonitoring sicherzustellen.

- Einige TeilnehmerInnen führten ins Treffen, dass geschlechterspezifische Bedürfnisse eingehender analysiert und Maßnahmen für wohnungslose Frauen geschaffen werden müssen.

Interessengruppen

Die Stellungnahmen der beiden an der finnischen Peer Review beteiligten Interessenvertretungen wiesen einen weitgehend positiven Tenor auf. Eurocities benannte jene Bausteine des finnischen Instrumentariums, die für die meisten europäischen Städte von Belang sind: Adäquate Struktur; Einbindung aller relevanten Interessenvertretungen; gut entwickelte Verantwortungen; ausreichende Finanzierung; abgestimmte, gemeinsame Philosophie; Verwendung messbarer Zielgrößen; Fokussierung auf die zehn größten Städte und auf spezifische Zielgruppen (Langzeitwohnungslose, junge Menschen). Auch auf einen Schwachpunkt wurde aufmerksam gemacht: „Im Programm fehlen eigene Vorkehrungen bzw. spezifische Angebote für wohnungslose Frauen. Dabei erfordert die Lage problem betroffener Frauen — u. a. Mutterschaft, Gewalt und Missbrauch — ein besonderes Augenmerk und möglicherweise auch besondere Hilfsangebote.“ (Nilson, 2010: 2).

Freek Spinnewijn, Leiter von FEANTSA, stellte fest, dass „das finnische Politikinstrumentarium auf dem Gebiet der Wohnungslosigkeit europaweit zu den am weitesten fortgeschrittenen gehört. Finnland ist zugleich einer der wenigen Staaten, die



in den letzten zwei Jahrzehnten eine konsequente Verminderung der Wohnungslosenzahlen geschafft haben und wo ungeachtet der aktuellen Wirtschaftskrise an ehrgeizigen Politikzielen im Zusammenhang mit der Wohnungslosenproblematik festgehalten wird“ (Spinnewijn, 2010: 1). Die FEANTSA-Kommentare zum Programm zur Beseitigung von Langzeitwohnungslosigkeit beruhen auf dem Konzeptpaket („Werkzeugkasten“) der Organisation für wirksame Wohnungslosenstrategien.³² Dieses enthält eine Reihe von Empfehlungen für Wohnungslosenstrategien: Sie sollten sich auf gesicherte Fakten und einen umfassenden, mehrdimensionalen Ansatz stützen, auf Rechtsansprüchen basieren und von der Konzept- bis hin zur Umsetzungsphase alle Interessensgruppen einbeziehen. Darüber hinaus gilt es, die gesetzliche Verankerung der Maßnahmen zu gewährleisten und eine nachhaltige, bedürfnisbezogene, pragmatische und von unten nach oben ausgelegte Vorgehensweise heranzuziehen. Laut FEANTSA erfüllt die finnische Strategie die meisten dieser Ansprüche.

Spinnewijn stellte Überlegungen zur Übertragbarkeit der finnischen Entscheidung an, alle traditionellen Notschlafplätze in Wohneinheiten mit begleitenden persönlichen Hilfen umzuwandeln und den Rückgriff auf die Notfallunterbringung auf ein Mindestmaß zu beschränken: „Es wäre zu beachten, dass ein solches Konzept gegenwärtig nicht in allen EU-Mitgliedstaaten durchführbar bzw. sinnvoll wäre. In einigen Staaten ist es vordringlich, ein ausreichendes Platzangebot in Übergangsunterkünften herzustellen, um zu verhindern, dass Menschen auf der Straße oder in nicht für Wohnzwecke ausgelegten Strukturen zu leben gezwungen sind“ (Ibid: 1). Er machte ferner darauf aufmerksam, dass in einigen Staaten Notunterkünfte von Wohnungsloseneinrichtungen vielfach von MigrantInnen ohne Ausweispapiere und abgewiesenen AsylbewerberInnen genutzt werden, die hier bislang das einzige realistische Wohnraumangebot vorfinden.

Hinsichtlich der beträchtlichen Mittelausstattung des Programms — die dafür mitverantwortlich war, dass NRO-DienstleisterInnen für die neue Philosophie gewonnen werden konnten — warf Spinnewijn die Frage auf, ob derart großzügige Finanzierungen angesichts der Wirtschaftskrise aufrecht erhalten werden können. Er hob hervor, dass nach den neuen Bestimmungen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) bis zu 3 % der verfügbaren Mittel für Personen in prekären Wohnverhältnissen aufgewendet werden können. In seinen Schlussfolgerungen nahm der FEANTSA-Geschäftsführer auf die Empfehlungen der Union an alle Mitgliedstaaten Bezug, integrierte Strategien gegen Wohnungslosigkeit zu ergreifen. Er forderte die Europäische Kommission auf, ein Rahmenwerk für die europaweite

32 Vgl. <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=797>



behördliche Zusammenarbeit zu entwickeln, um den Austausch und gegenseitiges Lernen voranzutreiben. Die Kommission solle dem „Housing First“-Gedanken in ganz Europa zum Durchbruch verhelfen und für die Umsetzung des Konzepts an den Erfahrungen Finnlands und einiger anderer EU-Staaten anknüpfen. Abschließend sprach er sich dafür aus, dass die Qualität von Dienstleistungen für Wohnungslose in einer EU-Initiative aufgewertet werden und vorhandene Personalschulungsprogramme auf EU-Ebene auch für diesen Sektor zum Zug kommen sollen.



D. Diskussionen im Verlauf des Peer Review-Seminars

Im Zuge der Beantwortung der umfangreichen Liste von Fragen, die von den Teilnehmenden aufgeworfen wurden, lieferte das Gastgeberland der Peer Review zahlreiche weitere Informationen. Die Fragen unterstrichen das rege Interesse aller Beteiligten an den Einzelheiten des Programms. Die Diskussion soll hier zusammengefasst werden.

Die finnischen VertreterInnen erläuterten, dass die InitiatorInnen des finnischen Programms keine Anleihen bei den erfolgreichen ‚Housing First‘-Projekten in den Vereinigten Staaten genommen hatten. Sie begegneten dem Begriff erstmals in einem Aufsatz aus Schweden, in dem Alternativen zum Stufenkonzept erörtert wurden. In der Folge entwickelten sie eine eigene Interpretation des Begriffs. Sie wollten eine Abkehr von dem tradierten Stufensystem vollziehen, welches sich als unwirksam erwiesen hatte und dazu führte, dass Problembetroffene erst in Übergangsunterkünften und betreuten Wohngruppen verweilen und ihre ‚Wohnfähigkeit‘ unter Beweis stellen mussten, bevor ein Wechsel in eine dauerhafte Bleibe in Frage kam. Heute ist es nicht mehr notwendig, eine Stufenleiter aus verschiedenen Unterkunftsformen zu durchlaufen, bis ein dauerhaftes Mietverhältnis in einer eigenständigen Wohnung ins Auge gefasst werden kann. Die Umwandlung von Notschlafstellen in betreute Wohneinheiten wird dazu beitragen, das Ausmaß der Wohnungslosigkeit zu drosseln.³³ Es wurde als wichtig angesehen, dass ehemals Wohnungslose über einen eigenen Mietvertrag verfügen und ihr Name an der Wohnungstür steht.

Laut einer Studie des Forschungsteams, das die Evaluierung in Tampere durchführte, haben ‚Housing First‘-Projekte den ökonomischen Effekt, dass mit dem Angebot intensiverer persönlicher Hilfen in Wohnungen der Rückgriff auf andere kostenaufwändige Dienstleistungen abnimmt, wodurch signifikante Einsparungen ermöglicht werden. Im Tampere-Projekte ging die Beanspruchung von Sozial- und Gesundheitsfürsorge gegenüber der wohnungslosen Phase um die Hälfte zurück. Die entsprechende Einsparung wird auf 14.000 € je BewohnerIn geschätzt. Die jährlichen Einspa-

33 Ein wichtiges Detail: In betreuten Wohnungen lebende Menschen sind in Finnland nicht länger als wohnungslos eingestuft. Hierin liegt möglicherweise ein Unterschied zu anderen europäischen Staaten; der Umstand, dass ein «normaler» unbefristeter Mietvertrag (in manchen Fällen mit ein paar Sonderbestimmungen) ausgefertigt wird, ist jedoch ein starkes Argument für diese Verfahrensweise. Bei den meisten neu errichteten Wohnungen handelt es sich um abgeschlossene Wohneinheiten mit integrierter Küchenzeile und Dusche (keine Gemeinschaftsküchen oder -bäder). Ausnahmen gibt es für Personen, deren Bedarf an Unterstützung und ‚Wohnbetreuung‘ aufgrund gravierender Gesundheitsprobleme und Behinderungen als besonders hoch eingeschätzt wird.



rungen für 15 BewohnerInnen der betreffenden Einheit belaufen sich insgesamt auf ca. 220.000 €. Positive Auswirkungen hinsichtlich des (gestiegenen) Wohlbefindens und des (rückläufigen) Suchtmittelmissbrauchs wurden ebenfalls von der finnischen Regierung berichtet. Die Erfolgsrate der neuen Mietverhältnisse wurde als „überaus bemerkenswert“ bezeichnet; überdies haben neue Dienstleistungen für Wohnungslose auch einen Einfluss auf andere Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Behandlung Suchtmittelabhängiger.

Die vorhandenen Erkenntnisse sind für die länderübergreifende Debatte zum „Housing First“-Gedanken von starker Relevanz. Kritische Stimmen stellen in Frage, ob „Housing First“ in Europa im Vergleich zu vorhandenen Hilfsangeboten tatsächlich weniger Kosten verursacht (Pleace, 2008);³⁴ bislang gebe es auf internationaler Ebene außerdem noch kaum gesicherte Hinweise darauf, dass der Drogen- und Alkoholkonsum in diesen Projekten abnimmt. Manche Fachleute führten ins Treffen, „Housing First“ sei für aktive Süchtige³⁵ nicht unbedingt die wirksamste Lösung; und

34 Jüngste Erkenntnisse aus den USA bestätigen erhebliche Kostensenkungen dank «Housing First» bei Personen mit schweren geistigen Erkrankungen. «Insofern als Personen mit Suchtproblemen und ohne psychische Behandlung in jüngerer Vergangenheit aber vergleichsweise weniger und kostengünstigere Dienstleistungen beanspruchen, setzt die Kostenneutralität für diese Personen möglicherweise weniger dienstleistungsintensive Programme und bescheidenere Subventionen voraus» (Poulin et al, 2010: 1093). Wie Rosenheck (2000: 156) zurecht anmerkte, kosten wirksame Dienstleistungen für Wohnungslose in manchen Fällen zwar mehr als weniger wirksame Maßnahmen, «ihr Nutzwert hängt letztlich jedoch davon ab, welchen moralischen und politischen Stellenwert die Gesellschaft der Unterstützung ihrer am schlechtesten gestellten Mitglieder beimisst».

35 Bezüglich der Entwicklung in den USA, vgl. Kertesz et al (2009). Dessen ungeachtet gibt es solide Anhaltspunkte dafür, dass «Housing First»-Projekte keine Suchtverstärkung bewirken; neuere Erkenntnisse aus den USA gehen sogar davon aus, dass mittelfristig eine gewisse positive Entwicklung herbeigeführt werden kann, wenn Personen mit häufigem Suchtmittelkonsum einen normalen Wohnraum zur Verfügung gestellt bekommen. Eine aktuelle über 24 Monate reichende Verlaufsstudie in den USA, bei der ab dem Eintrittszeitpunkt in ein «Housing First»-Projekt die Wohnstabilität und das Ausmaß des Drogen- und Alkoholkonsums für zwei Gruppen — Personen mit bzw. ohne aktiven Drogen- oder Alkoholkonsum — verglichen wurden, weist nach zwei Jahren für beide Gruppen gleichwertige Erfolgsraten aus; bei Personen mit hochfrequentem Konsum stellte sich sogar ein leichter Rückgang ein: «Dieser Befund stützt zunächst die Annahme, dass allein mit Wohnraumversorgung ein rückläufiger Suchtmittelkonsum herbeigeführt werden kann. Dabei sind jedoch die hohe Rückfallquote nach 30 Tagen und die Anzahl der Tage, an denen im Studienzeitraum ein Konsum stattgefunden hat, zu berücksichtigen. Das bedeutet im Klartext: Eine stabile Wohnlage ist keine Entzugsbehandlung» (Edens et al, 2011: 177).

Die jüngste Evaluierung eines großen Wohnintegrationsprojekts im schottischen Glasgow fördert ebenfalls starke Anhaltspunkte dafür zu Tage, dass Drogen- und Alkoholprobleme zwar nicht verschwinden, aber immerhin abnehmen, wenn Problembetroffene aus Gemeinschaftsunterkünften und Asyl in normalen Wohnraum wechseln. Der exzessive Alkohol- und Drogenkonsum ergab sich vielfach daraus, dass die Betroffenen das Leben im Asyl auf diese Weise besser verkrafteten, während ihr «Bedarf» in einem gewöhnlichen Wohnumfeld geringer ist. (Fitzpatrick et al, 2010)



insofern als Alkoholmissbrauch unter finnischen Wohnungslosen u. U. stärker ausgeprägt ist als beispielsweise unter amerikanischen, ließen sich Vergleiche nur bedingt anstellen. Im Rahmen der Evaluierung des finnischen Programms wurde festgestellt, dass es von manchen SozialarbeiterInnen als „Bottle First“ kritisiert wurde — mit dem akzeptierenden Ansatz, bei dem Schadensvermeidung im Vordergrund steht, würde „betreutem Trinken“ eher Vorschub geleistet als „betreutem Wohnen“. Dem Programm wurde wiederholt vorgeworfen, es mache die groß angelegten Anstrengungen in der Abstinenzhilfe zunichte, bei denen als Belohnung für eine erfolgreiche Behandlung und Abstinenz eine dauerhafte Wohnmöglichkeit geboten wurde. Im Lichte dieser Debatte ist von größter Wichtigkeit, belastbare Belege zur Wirkung des finnischen Programms zu erheben, und zwar nicht nur für die nationale Ebene, sondern auch für Politikverantwortliche und andere interessierte Akteure in den übrigen europäischen Staaten bzw. auf länderübergreifender Ebene.

Projektbesichtigungen im Verlauf des Peer Review-Seminars eröffneten aufschlussreiche Einblicke in einige betreute Wohnprojekte, die im Rahmen des aktuellen Programms entstanden sind. In Finnland gibt es eine große Zahl von verstreut liegenden Wohnungen, die von Einrichtungen wie der Y-Stiftung für Wohnungsloseninitiativen bereitgestellt werden. Die Besichtigung fand allerdings an einem Standort in Helsinki mit drei Projekten in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander statt, in einem Umfeld mit überwiegend institutionellen Gebäuden (u. a. das Krankenhaus der Diakonie, die Diakonie-Fachhochschule Helsinki, das Museum des Diakonissenhauses und eine Kirche; einige zusätzliche „betreute Wohneinheiten“ beherbergen ältere Menschen mit Suchtgeschichte, HIV-Positive und AIDS-Kranke; überdies befinden sich auf demselben Areal weitere Unterkünfte für wohnungslose Frauen und Männer). Die bei der Peer Review begutachteten Angebote umfassten eine Einheit aus 28 Wohnungen für ehemals langzeitwohnungslose Frauen und ein Projekt für 25 langzeitwohnungslose Männer, das von einem Selbsthilfeverein („Ohne festen Wohnsitz“) geleitet wird und im selben Wohnblock wie die Fraueneinheit (mit getrennten Eingängen) über Wohnungen zur (Unter-)Miete verfügt. Angrenzend an dieses Gebäude war das neue „Haus Aurora“ nach Umbaumaßnahmen soeben bezugsfertig geworden — es bietet 125 Langzeitwohnungslosen eine Wohnung. Die meisten Wohnungen sind mit Dusche und Kochnische ausgestattet, daneben gibt es einen „betreuten Wohnbereich“, der sich über zwei Stockwerke des ehemaligen Hotels erstreckt und wo lediglich Gemeinschaftsküchen vorhanden sind. Die Vergabe sämtlicher Wohnungen erfolgt mittels eines langfristigen Mietvertrags, es gibt jedoch eigene Besuchsregelungen und Zugangskontrollen an den einzelnen Einheiten. Betreuung wird vor Ort geboten, das Personal ist jeweils für nur für eine bestimmte Einheit von Wohnungen im gleichen Block zuständig und kümmert sich nicht um die ambulante Unterstützung in



verstreuten Wohnungen außerhalb. Die BewohnerInnen können Unterstützung ohne Zeitvorgabe in Anspruch nehmen. Alkoholkonsum in den Wohnungen ist gestattet, nicht jedoch in Gemeinschaftsbereichen. In regelmäßigen Hausversammlungen werden Besuchsregelungen und andere Punkte besprochen.

Die TeilnehmerInnen der Peer Review gewannen den Eindruck, dass die Gebäude herkömmlichen Wohnungsloseneinrichtungen ähneln und dass dem Standort mit seiner Anlagendichte etwas von einem Ghetto anhaftet — ein abgegrenzter, auf bestimmte Flächen konzentrierter Wohnbereich. Das berüchtigte „Sankt-Florian-Prinzip“ hatte dazu geführt, dass die Errichtung der Anlagen auf dem Gelände des Diakonisseninstituts mit weniger Hürden verbunden war. Aber Neubauten wie das „Haus Aurora“ schaffen ihre eigenen Sachzwänge (beispielsweise hinsichtlich der Auslastung der Wohn- und Personalkapazitäten) für die kommenden Dekaden und bringen das Risiko mit sich, eine weitergehende „Normalisierung“ der Wohnsituation eines Teils der Langzeitwohnungslosen eher zu behindern.

Obgleich in der Peer Review darauf verwiesen wurde, dass 2009 in Helsinki 2.280 unabhängige Wohnungen für Wohnungslose und nur 223 betreute Wohnungen plus 180 Einheiten in betreuten Gruppenhäusern vorhanden waren,³⁶ geht aus den dargelegten Projekten und Plänen eindeutig hervor, dass Großanlagen mit Vor-Ort-Unterstützung mit dem Programm deutlich ausgebaut werden. Ein Grund dafür liegt darin, dass — nicht zuletzt wegen negativer Ergebnisse eines Pilotprojekts — Zweifel bestanden, ob die Zielgruppe (Langzeitwohnungslose mit schweren Gesundheits- und Suchtproblemen) in verstreut liegenden Wohnungen zurecht kommen würde. Wohnhäuser mit Vor-Ort-Betreuung erleichtern die Überwachung; ein gewisses Maß an Kontrolle über Problemgefährdete wurde für diese Zielgruppe als notwendig erachtet. Zudem bestand die Hoffnung, dass diese Anlagen auch weit verbreiteten Problemen der sozialen Isolation und Langeweile nach der Wohnungseingliederung entgegenwirken (wobei damit Gemeinschaftsaktivitäten jedoch auf ehemalige Wohnungslose aus dem gleichen „Milieu“ beschränkt bleiben). Praxiserfahrungen aus „Housing First“-Projekten in den USA, die auf dieselben Zielgruppen — oder noch stärker Problembetroffene — abzielen, liefern indessen solide Anhaltspunkte dafür,

³⁶ Dem gegenüber gab es 2009 in Helsinki noch 518 Notschlafstellen. Die Zahl war zwischen 1980 und 1990 von 2.351 auf 1.403, und bis zum Jahr 2000 auf 906 geschrumpft. Im Zuge des aktuellen Umstellungsprogramms ist mit einem weiteren drastischen Rückgang zu rechnen. Kritische Stimmen in Finnland wandten ein, dass nach der Umwandlung der Asylplätze weniger Versorgungsmöglichkeiten für Problembetroffene zur Verfügung stehen als bisher. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Programm zusätzlich zu denen in den ehemaligen Asylen zahlreiche neue Wohnungen entstehen.



dass es tatsächlich möglich ist, diese Personen in verstreuten Wohnungen ohne Vor-Ort-Betreuung zu integrieren.³⁷

Ein weiteres Argument, das für die Errichtung großer Wohngebäude mit einer großen Zahl von Einheiten spricht, hängt mit der erheblichen Menge neuer Wohnungen zusammen, die im finnischen Programm verfügbar gemacht werden müssen. Zwischen 2.500 und 3.000 Langzeitwohnungslose sollen binnen einer relativ kurzen Zeit von acht Jahren (einschl. der zweiten bis 2015 dauernden Programmphase) ein neues Zuhause erhalten. Vor allem in Helsinki mit seinem überaus angespannten Wohnungsmarkt ist es sehr schwierig, den Zugang zu mehreren hundert oder gar 2.000 neuen Wohnungen im gesamten Stadtgebiet zu sichern. Im Vergleich zu „*Pathways to Housing*“ in New York (dem amerikanischen „Housing First“-Pionierprogramm)³⁸ gilt es in Helsinki weitaus mehr Langzeitwohnungslose in dauerhaftem Wohnraum mit begleitender Unterstützung unterzubringen und der Bau des benötigten Wohnungsbestands muss in kürzerer Zeit bewältigt werden.

Andererseits ist auch unbestritten, dass große Neubauten, in denen ausschließlich ehemalige Wohnungslose untergebracht werden, zahlreiche Nachteile besitzen. Diese 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: geringere Flexibilität bei den begleitenden persönlichen Hilfen und ökonomischer Druck für die Träger der persönlichen Hilfen, diese auf einem gewissen Level zu halten, um das bereitgestellte Personal zu halten. Die Strategie, „Wohnblocks für Wohnungslose“ zu schaffen, könnte pointiert auch so beschrieben werden, dass dieses Konzept der Wohnungslosigkeit nicht wirklich ein Ende bereitet, sondern die Wohnungsnotfallhilfe modernisiert, indem Strukturen geschaffen werden, die die Wohnungslosenhilfe in Finnland über viele Jahre beeinflussen (wenn nicht bestimmen) und die ihre eigenen Sachzwänge mit sich bringen werden. In Schweden stieß die Vorgehensweise, ehemalige Übergangsunterkünfte in Dauerwohnungen für bestimmte Kategorien Problembetroffener umzuwandeln, auf Kritik: „Bei der Umwandlung von speziellen Unterbringungseinheiten in dauer-

37 Vgl. dazu die im Diskussionspapier zur vorliegenden Peer Review aufgeführten Erkenntnisse und unlängst veröffentlichte Studien, z. B. Edens et al (2011). Für den europäischen Kontext vgl. auch Busch-Geertsema (2002 und 2005) sowie Dane (1998).

38 In *Pathways to Housing* werden insgesamt an die 450 KlientInnen gleichzeitig bedient (vgl. Pearson et al, 2007), wobei der entsprechende Wohnungsbestand, der von der Organisation angemietet und an die KlientInnen weitervermietet wird, über mehrere Jahre geschaffen wurde. Dem gegenüber war in Helsinki allein in der ersten Programmphase der Bau von über 900 neuen Wohnungen bis 2012 geplant (Luomanen, 2010: 26).



Anmerkung zu den Statistiken

Die Ableitung der benötigten Anzahl von Wohnungen für die Beseitigung von Langzeitwohnungslosigkeit aus der jährlichen Wohnungsloserhebung ist nicht unproblematisch. Die statistischen Daten, die im Rahmen der finnischen Wohnungsmarkterhebung erfasst werden, weisen die Anzahl der Wohnungslosen an einem bestimmten Stichtag aus (15. November). Aus Längsschnittstudien ist hinlänglich bekannt, dass Wohnungsloseneinrichtungen im Jahresverlauf starke Zu- und Abgänge aufweisen, so dass die tatsächliche Gesamtzahl der Wohnungsnotlagen während eines Jahres sogar ein Vielfaches der Zahl vom Stichtag betragen könnte.¹ Zwar darf angenommen werden, dass die Mehrzahl jener, die am 15. November nicht berücksichtigt werden, lediglich kurzzeitig oder episodisch von Wohnungslosigkeit betroffen sind; allerdings dürften auch einige Langzeitwohnungslose bei der jährlichen Erhebung nicht erfasst werden. Generell sind alle Personen in jedweder Wohnungsnotlage auf verfügbaren Wohnraum angewiesen, sodass die Gesamtzahl derjenigen, die in einem bestimmten Jahr eines bevorzugten Zugangs zu einer Wohnung bedürfen, erheblich höher ist, als eine Stichtagzählung zu offenbaren vermag.²

- 1 Mehr dazu in Kuhn und Culhane (1998), Culhane und Mertraux (2008), Busch-Geertsema et al (2010) sowie Busch-Geertsema (2010a).
- 2 Dies ist möglicherweise auch mit ein Grund dafür, dass die Wohnungslosigkeit in Helsinki laut dem Beitrag des Gastgeberlands 2009 einen Anstieg um 300 Personen verzeichnete, obwohl in diesem Jahr 887 Wohnungslose in Wohnungen vermittelt wurden (Luomanen, 2010: 27).

hafte Wohnverhältnisse bleibt das neue Modell einen Mechanismus schuldig, der wohnungslose KlientInnen in die Lage versetzen würde, auf dem regulären Wohnungsmarkt Tritt zu fassen. Es wird kein echter Ausweg aus der Wohnungslosigkeit geboten.“ (Hansen Löfstrand, 2010: 29).

Da die Flexibilität der Hilfestrukturen wiederholt als wichtige Erfordernis einer erfolgreichen Wohnintegration hervorgehoben wird, bestünde eine mögliche Verbesserung am aktuellen System darin, dem ausschließlich in den großen Wohnanlagen eingesetzten Betreuungspersonal die Möglichkeit zu geben, auch die Verantwortung über ein paar verstreut liegende Wohnungen im regulären Wohnungsbestand zu übernehmen.

Marko Kettunen, ein für die wissenschaftliche Evaluierung des finnischen Programms auf nationaler Ebene zuständiger Forscher, bewertete einige der in Finn-



land durchgeführten Projekte anhand von vier Grundprinzipien, die im New Yorker „Housing First“-Projekt *Pathways to Housing* zum Zug gekommen waren.

- Wahlmöglichkeiten der NutzerInnen (ohne Beurteilung der Wohnfähigkeit)
- Trennung von Wohnungsverwaltung und persönlichen Hilfen
- Auf Gesundung ausgerichtete Dienstleistungen
- Integration in die Gemeinschaft

Die Punktebewertung zu diesen vier Indikatoren wies zwischen den vorgestellten finnischen Projekten starke Schwankungen auf. Eines der Ziele der Studie wird es sein, die Relevanz dieser Grundprinzipien für unterschiedliche Projekte, die bedienten KundInnen und den erzielten Erfolg zu untersuchen.

Die Mehrheit der Peer Review-TeilnehmerInnen sprach sich für eine „Housing First“-Praxis mit verstreut liegendem Wohnraum aus. Langfristige Mietverträge, ein eigener Wohnungsschlüssel, ein normaler Wohnbezirk und die Versorgung mit persönlich abgestimmter Unterstützung wurden als weitere Kernelemente von „Housing First“ herausgestrichen.

Eine Einschätzung der individuellen Hilfebedarfe und Ressourcen ist von großer Bedeutung, wenn flexible Unterstützungsmaßnahmen bedarfsgerecht ausgestaltet werden sollen (der individuelle Bedarf unterliegt u. U. starken zeitlichen Veränderungen) und wenn Überbetreuung und unnötig kostenaufwändige Dienstleistungen vermieden werden sollen. VertreterInnen aus Amsterdam stellten eine „Unabhängigkeits-Matrix“ vor, anhand derer beurteilt wird, wer für die Teilnahme an „Housing First“-Projekten in Frage kommt. Ihre Schlussfolgerung lautete, dass derartige Projekte den Gruppen mit dem größten Hilfebedarf vorbehalten bleiben sollen — Langzeitwohnungslosen mit schwerwiegenden Problemen. Personen mit ausreichenden Ressourcen (Bekannten/Verwandten, Erwerbsfähigkeit usw.) sollten indes nicht in Frage kommen.

Sonstige Punkte, die während des Peer Review-Seminars sehr rege diskutiert wurden, sind der Stellenwert der individuellen Verantwortung sowie von Maßnahmen, die auf die Aktivierung und Selbstbefähigung der Zielgruppen abzielen und ehemals Wohnungslose dazu ermuntern, an (Aus-)Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen teilzunehmen. Maßnahmen gegen Langeweile und soziale Isolation stellen eine weitere häufige Herausforderung im Integrationsprozess dar. Der Regierungsvertreter Peter Fredriksson versicherte, dass hierin ein wichtiges Feld für die Entwicklung der zweiten Programmphase (2012–2015) liegen wird.



Die Rolle der sozialen Wohnraumförderung und der privat vermieteten Wohnungen für die Wiederunterbringung Problembetroffener bildete einen weiteren wichtigen Diskussionspunkt. In Finnland sträubten sich die traditionelleren SozialwohnungsversorgerInnen gegen die Aufnahme Wohnungsloser — ebenso wie private WohnungseigentümerInnen. Dies war einer der Gründe für die Schaffung der Y-Stiftung und ihre starke Rolle. In anderen EU-Staaten besitzen beide Sektoren das Potential zur Versorgung von Wohnungslosen, sofern Anreize und Garantien geboten werden und Betroffene bei Bedarf soziale Unterstützung erhalten. Es sollten verstärkte Anstrengungen unternommen werden, um öffentlichen Druck auf WohnungsanbieterInnen auszuüben, die öffentliche Subventionen erhalten, um sicherzustellen, dass Menschen mit dem dringendsten Wohnraumbedarf vorrangig bedient werden.

Die Fokussierung auf die zehn größten Städte ist in Finnland offenbar eine zweckmäßige Herangehensweise. Damit verstärkt sich jedoch auch die Abwanderung Wohnungsloser aus ländlichen Regionen in jene Städte, die mit entsprechenden Angeboten aufwarten. Ländliche Wohnungs- und Obdachlosigkeit ist in einigen Peer-Ländern wesentlich stärker ausgeprägt — einschlägige Strategien müssen diesem Umstand Rechnung tragen.

36

Eine wirksame Prävention ist maßgeblich für eine nachhaltige Senkung von Wohnungslosigkeit. Das finnische Programm enthält einige vorbeugende Maßnahmen, Fortschritte wurden verwirklicht. Allerdings besteht nach wie vor ein großer Verbesserungsspielraum. Sinnvolle erste Schritte wären zum Beispiel eigene Rechtsbestimmungen, die den Informationsfluss über von Zwangsräumung bedrohte Haushalte sicherstellen, und ein gebündeltes Instrumentarium zur Abwendung von Zwangsräumungen aufgrund von Mietrückständen (Finnland registriert seit einigen Jahren eine Häufung von solchen Fällen). Konkreter gefasste Zielgrößen hinsichtlich der Prävention könnten zukünftige Wohnungslosenstrategien untermauern, auch in Finnland.

Nicht zuletzt wurde abermals darauf hingewiesen, dass der Mitwirkung Wohnungsloser an der Entwicklung und Umsetzung einschlägiger Strategien eine unverzichtbare Funktion zukommt, und zwar nicht nur auf nationaler, sondern auch auf lokaler Ebene und bei spezifischen Projekten zur Projektumsetzung.



E. Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

Wirksame Wohnungslosenstrategien müssen evidenzbasiert, ganzheitlich, mehrdimensional, partizipatorisch, nachhaltig, bedarfsgemäß und pragmatisch angelegt sein und sämtliche Interessengruppen einbeziehen. Sie setzen politischen Willen und einen zwischen Zentral- und Lokalregierungen wirksamen Mechanismus voraus. Es müssen messbare Zielgrößen aufgestellt und Vorkehrungen für die Erfassung der erforderlichen Datengrundlagen getroffen werden. In dieser Hinsicht hat die EU Anstrengungen unternommen, um die nationalen Kapazitäten zur Entwicklung von Datenerfassungssystemen zu verstärken — es besteht allerdings noch Raum für Verbesserungen.

Das finnische Beispiel erfüllt die meisten der genannten Anforderungen, auf die hier nur auszugsweise eingegangen werden soll:

- Das finnische Instrumentarium stützt sich auf einen eindeutigen politischen Willen und parlamentarische Entscheidungen auf nationaler Ebene; alle relevanten Ministerien sind involviert. Die Einbindung anderer Interessengruppen — insbesondere NRO — fällt in Finnland dafür im Vergleich zu anderen europäischen Staaten, wo sie in der Dienstleistungsversorgung Wohnungsloser einen größeren Stellenwert besitzen, weniger stark ins Gewicht.
- Die Zuständigkeiten auf nationaler Ebene und die Rolle eines Koordinators sind eindeutig geklärt; in Finnland ist dies das Umweltministerium, das für wohnungspolitische Fragen verantwortlich ist.
- Es wurden Mechanismen für die lokale Politikumsetzung eingerichtet. In Finnland handelt es sich dabei um finanzielle Anreize seitens des Staates sowie um konkrete Grundsatzvereinbarungen, die Aufgaben und Verpflichtungen der Nationalregierung sowie der Lokalregierungen der zehn größten Städte benennen.
- Es wurden Zielvorgaben und eine klare quantitative Zielgröße definiert; Vorkehrungen zur Messung der Zielerreichung sind vorhanden (das einzige quantitative Ziel in Finnland betrifft die Eindämmung von Langzeitwohnungslosigkeit und die Anzahl der zusätzlichen Unterkünfte für die Erreichung dieses Ziels — die Messmechanismen sind verbesserungswürdig).

- Es wurden ausreichende Finanzmittel für das Programm bereitgestellt, wenngleich noch mehr Wohnkapazitäten notwendig sind, um das angestrebte Ziel erreichen zu können.
- Finnland verfügt auch über fundierte Erkenntnisse als Grundlage seiner Strategie. Ein „Weisenrat“ war mit der Prüfung vorliegender Erkenntnisse und – darauf aufbauend und anknüpfend an die eigenen Erfahrungswerte – mit der Entwicklung innovativer Ideen betraut worden. Mehrere Hauptelemente der Strategien sind eindeutig wissenschaftlich begründet (auf europäischer/internationaler Ebene); weiter reichende Studien im Zusammenhang mit der Evaluierung konkreter Maßnahmen und deren Wirkung sind indes noch wünschenswert.

Es zeigt sich unmissverständlich, dass für die Verminderung von Langzeitwohnungslosigkeit der Zielgruppe ein vorrangiger Zugang zu geeignetem Wohnraum unabdingbar ist. Finnland zählt zu den führenden Staaten, was die Versorgung Wohnungsloser mit zielgerichteten Wohnungsprogrammen anbelangt. Die jüngeren Strategien rücken noch stärker das Angebot adäquater persönlicher Hilfen in den Vordergrund, um den Bedürfnissen der Zielgruppe gerecht zu werden; gleichzeitig werden Präventivmaßnahmen verstärkt, obwohl hier noch weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

38

Das ehrgeizige finnische Ziel, Langzeitwohnungslosigkeit bis 2015 zu beseitigen und Notschlafplätze in dauerhaft vermietete Wohnungen umzuwandeln, ist auch für andere EU-Staaten von Belang, die ebenfalls den Weg der „Housing First“-Politik eingeschlagen haben. Es stellt sich allerdings die Frage, wie weitgehend der Rückgriff auf Notschlafstellen und Übergangsunterkünfte reduziert werden kann, ohne Gefahr zu laufen, dass Wohnungslose sich ohne jegliche Versorgung auf der Straße wiederfinden. Für Staaten, die nach wie vor neue Stufensysteme entwickeln (oder vorhandene ausbauen), liefert das finnische Modell einen Alternativansatz. Dort könnte nun die Entscheidung fallen, die stufenweise Integration in Unterkünften aufsteigender Qualität aufzugeben und alle Kräfte auf ein Angebot an dauerhafter Wohnungsversorgung und angemessener sozialer Unterstützung zu fokussieren.

Die Diskussionen im Verlauf des Peer Review-Seminars lassen sich folgendermaßen zusammenfassen.

- Es herrscht zunehmend Konsens darüber, dass Wohnungslosenstrategien auf die Verminderung, Beendigung und Vorbeugung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit abzielen müssen, und nicht auf deren Verwaltung. Es ist in



jedem Fall billiger und besser, Wohnungslosigkeit möglichst gering und kurz zu halten. Dies gilt auch für weniger wohlhabende Staaten.

- „Housing First“ stellt ein interessantes Konzept dar, unabhängig von der Auslegung und ungeachtet abweichender Ansichten zu einigen zentralen Elementen des Ansatzes. Es ist angebracht, dieses Konzept in verschiedenen Staaten häufiger zu erproben und umzusetzen. Die Europäische Kommission ist gefordert, sich mit den verschiedenen Projekten auseinanderzusetzen, den Austausch von Erfahrungswerten voranzutreiben, Risiken zu analysieren und unterschiedliche Strategien für die Bewältigung verwandter Probleme zu untersuchen.
- „Housing First“ ist nicht gleichbedeutend mit „Housing Only“. Es geht bei dem Ansatz nicht allein um die Wohnraumversorgung, sondern um die Verknüpfung mit verschiedenen Formen der persönlichen Hilfe für jene, die darauf angewiesen sind. Es ist einerseits zu berücksichtigen, dass nicht alle in Wohnungen reintegrierten Wohnungslosen persönliche Unterstützung benötigen, andererseits ist aber davon auszugehen, dass eine Wohnung das gemeinsame Grundbedürfnis aller Wohnungslosen darstellt. Es ist wichtig zu beurteilen, wer keine zusätzliche Betreuung benötigt. Der Anteil dürfte schwanken. In wohlhabenden Staaten mit gut entwickelten Dienstleistungen wird die Zahl Wohnungsloser insgesamt geringer ausfallen, der Anteil Betreuungsbedürftiger ist tendenziell dafür größer als in Staaten mit niedrigerem Entwicklungsstand oder weniger großzügigem Wohlfahrtswesen (Stephens et al, 2010). Wohnungslosigkeit betrifft nicht nur Menschen mit Sucht- oder hoch komplexen Problemen.
- „Housing First“ weist eine Reihe gemeinsamer Merkmale auf. Dazu zählen ein langfristiges Mietverhältnis, Privatheit, der eigene Wohnungsschlüssel, der Abbau von Notschlafstellen und die Bereitstellung maßgeschneiderter Unterstützung im Bedarfsfall. Die Bandbreite reicht von intensiver persönlicher Hilfe bis hin zu sporadischer Unterstützung. Eine intensive Versorgung kann in unterschiedlichen Settings erfolgen, es ist jedoch nach wie vor Diskussionsgegenstand, welche Versorgung für unterschiedliche Wohnungslosengruppen angebracht ist und welche Vorzüge die unmittelbare Anbindung der Betreuung vor Ort bzw. externe, ambulante Hilfe mit sich bringt. Die Debatte sollte stärker auf die Bedeutung der Wahlfreiheit und die am besten geeigneten Mittel zur Entwicklung persönlicher Ressourcen Bezug nehmen.



- Die Frage nach der sinnvollsten Wohnraumversorgung der einzelnen Gruppen (verstreute Wohnungen, dauerhafte betreute Wohnblocks usw.) und der Angemessenheit und Wirksamkeit der verschiedenen Hilfeansätze (aufsuchende Intensivbetreuung bzw. Assertive Community Treatment, Casemanagement, zeitlich begrenzte Interventionen bzw. Critical Time Intervention, weniger intensive und flexiblere Varianten von begleitender Unterstützung, Hilfe durch andere Problembetroffene usw.) ist nicht restlos geklärt. Wie Beispiele aus den USA und einigen europäischen Städten zeigen, sind die Möglichkeiten verstreut liegender Wohnungen, bei denen die Betreuung nicht unmittelbar vor Ort vorgehalten wird, in der Versorgung von Wohnungslosen mit komplexen Betreuungsbedürfnissen noch nicht erschöpfend erprobt und analysiert.

Immer mehr EU-Mitgliedstaaten erarbeiten Strategien zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit. Auf die nordeuropäischen Staaten entfällt immer noch ein Großteil dieser Projekte, aber die ersten Ergebnisse und Initiativen in Süd- und Osteuropa sind vielversprechend.

Die Erfahrungen Finnlands im Umgang mit Wohnungslosigkeit bekräftigen drei maßgebliche Elemente: Zugang zu Wohnraum, soziale Unterstützung und ausreichende Finanzressourcen (entweder aus einer Beschäftigung oder dem Wohlfahrtssystem, um für die Wohn- und Lebenshaltungskosten aufkommen zu können).

Die Peer Review verdeutlichte den Wunsch nach einem intensiveren Informationsaustausch über Wohnungslosenstrategien. Die Europäische Kommission könnte den Wissensaustausch zu Fragen wie der Ausbildung des Personals, der Erforschung von „Housing First“-Konzepten in verschiedenen Staaten und der Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen begünstigen und den Austausch zwischen öffentlichen Behörden fördern.

Das finnische Programm stellt ein im europäischen Vergleich sehr weit fortgeschrittenes Beispiel dar. Für Finnland wiederum war der Peer Review-Prozess eine überaus nützliche Gelegenheit, Reaktionen auf seine Strategie zu sammeln, während die Teilnehmenden wertvolle Einblicke in die aufschlussreiche Politik des Gastgeberlandes gewinnen konnten.



Literatur

Atherton I. und McNaughton-Nicholls C. (2008): Housing First as a Means of Addressing Multiple Needs and Homelessness. *European Journal of Homelessness*, 2, S. 289-303.

Ausschuss der Regionen (2010) *STELLUNGNAHME des Ausschusses der Regionen: „BEKÄMPFUNG DER OBDACHLOSIGKEIT“*. 86. Plenartagung (5./6. Oktober 2010); Brüssel: http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifier=cdre\ecos-v\dossiers\ecos-v-001\cdr18-2010_fin_ac.doc&language=DE.

Avramov D. (Hg., 1999) *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe* (Aldershot: Ashgate Publishing).

Benjaminsen L., Dyb E. und O'Sullivan E. (2009): The Governance of Homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: National Strategies and Models of Intervention, *European Journal of Homelessness*, 3, S. 27-55.

Brousse C. (2004) *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposal* (Brüssel: Europäische Kommission — EUROSTAT); Download: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CC-04-008/EN/KS-CC-04-008-EN.PDF.

Busch-Geertsema V. (2002): When homeless people are allowed to decide by themselves. Rehousing homeless people in Germany, *European Journal of Social Work* 5 (1) S. 5-19.

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. und Sahlin I. (2007): The Role of Hostels and Temporary Accommodation. In: *European Journal of Homelessness*, Volume 1, Dezember 2007, S. 67-93.

Busch-Geertsema V. (2010a) *The Finnish National Programme to reduce long-term homelessness*, Diskussionspapier, http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/discussion_paper_fi10/download.

Busch-Geertsema V. (2010b): Defining and Measuring Homelessness, in: O'Sullivan E., Busch-Geertsema V., Quilgars D. und Pleace N. (Hg., 2010) *Homelessness Research in Europe. Festschrift for Bill Edgar and Joe Doherty* (Brüssel: FEANTSA), S. 19-40.

Busch-Geertsema V., Edgar B., O'Sullivan E. und Pleace N. (2010) *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research. A Report prepared for the Consensus Conference* (Brüssel: FEANTSA), http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Research/FEA%20020-10_EN_final.pdf.

Calandrino M. (2010): Homelessness and Housing Exclusion in the EU Social Inclusion Process. *European Journal of Homelessness*, Vol. 4, S. 127-137.

Culhane D.P. und Metraux, S. (2008): Rearranging the deck chairs or reallocating the lifeboats. *Journal of the American Planning Association*, 74, 1, S. 111-121.

Dane, K. (1998) *Making it last: Report into tenancy outcomes for rough sleepers* (London: Housing Services Agency).

Edens E. L., Mares A. S., Tsai J. und Rosenheck R. A. (2011): Does active substance use at housing entry impair outcomes in supported housing for chronically homeless persons? *Psychiatric Services*, Vol. 62, No. 2, S. 171-178.

Edgar W. (2006): Norwegian Homelessness Strategy: Pathways to a permanent home (Peer Review Soziale Eingliederung, "Hoffnung für Wohnungslose"); Wien, ÖSB: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/national-strategy-to-prevent-and-tackle-homelessness>.

Edgar B. (2009) *European Review of Statistics on Homelessness* (Brüssel: FEANTSA).

Edgar W. (2010): Counting the homeless — improving the basis for planning assistance, (Peer Review Soziale Eingliederung, "Wohnungslosenerhebung"); Wien, ÖSB: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/counting-the-homeless>.

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

European Consensus Conference Jury (2011) *European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury* (Brüssel: FEANTSA): http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Outcomes/2011_02_16_FINAL_Consensus_Conference_Jury_Recommendations_EN.pdf.

Fitzpatrick S. (2010): Portugal 2010. *Building a Comprehensive and Participative Strategy on Homelessness* (Synthesebeitrag zur europäischen Peer Review; Wien: ÖSB), <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/building-a-comprehensive-and-participative-strategy-on-homelessness/short-report-peer-review-portugal-building-a-comprehensive-and-participative-strategy-on-homelessness/download>.

Fitzpatrick S., Bretherton J., Jones A., Pleace N. und Quilgars D. (2010): The Glasgow Hostel Closure and Re-provisioning Programme: Final Report on the Findings from a Longitudinal Evaluation (York: Centre for Housing Policy), <http://www.york.ac.uk/inst/chp/Projects/glasgowhostels.htm>.

Frazer H. (2009): Response to 'How to Use the Open Method of Coordination to Deliver Policy Progress at European Level: The Example of Homelessness'. *European Journal of Homelessness*, Vol. 3, S. 317-327.

Frazer H. und Marlier E. (2009): Homelessness and housing exclusion across EU Member States, Analysis and recommendations of the EU Network of independent experts on social inclusion, <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009>.

Frazer H., Marlier E. und Nicaise I. (2010): *A social inclusion roadmap for Europe 2020* (Garant: Antwerpen).

Hansen F.K. (2010): The Homelessness Strategy in Denmark. *European Journal of Homelessness*, Vol. 4, S. 113-145.

Hansen Ljöfstrand C. (2010): Reforming the work to combat long-term homelessness in Sweden. *Acta Sociologica*, 53, S. 19-34.



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

Kaakinen J. (2010) "Ending Homelessness": A realistic goal? Expert contribution to European Consensus Conference on Homelessness. Brüssel: http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Jury/Experts%20Contributions%20Consensus%20Conference%20on%20Homelessness.pdf.

Kärkkäinen S.-L. (1999a): Annual Survey on Homelessness in Finland: Definitions and Methodological Aspects, in: Avramov D. (Hg.) *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe* (Aldershot: Ashgate Publishing), S. 165-189.

Kärkkäinen, S.-L. (1999b): Housing Policy and Homelessness in Finland, in: Avramov D. (Hg.) *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe* (Aldershot: Ashgate Publishing), S. 368-396.

Kamp W. und Jurgens K. (2010) *The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness*. Stellungnahme — Niederlande, http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/netherlands_fi10/download.

Kertesz S.G., Crouch K., Milby J.B., Cusimano R.E. und Schumacher J.E. (2009): Housing First for Homeless Persons with Active Addiction: Are we overreaching? *The Milbank Quarterly* 87, 2, S. 495-534.

Kuhn R. und Culhane D.P. (1998): Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data. *American Journal of Community Psychology*, 26, 2, S. 207-232.

Loison-Leruste M. (2008) Building Consensus? The French Experience of a "Consensus Conference" on Homelessness. *European Journal of Homelessness*, Vol. 2, S. 139-155.

Luomanen R. (2010) *Long term homelessness reduction programme 2008-2011*. Hintergrundbericht (Helsinki: Umweltministerium): <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness>.

Meert H. (2005) *Preventing and Tackling Homelessness*. Synthesebericht (Wien: ÖSB), <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/preventing-and-tackling-homelessness>.

Nilson R. (2010) *Peer Review of The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness*. Stellungnahme — Eurocities (Working Group on Homelessness), <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/no-title-available/download>.

O'Sullivan E., Busch-Geertsema V., Quilgars D. und Pleace N. (Hg., 2010) *Homelessness Research in Europe. Festschrift for Joe Doherty and Bill Edgar* (Brüssel: FEANTSA).

Pearson C. L., Locke G., Montgomery A. E. und Buron L. (2007) *The Applicability of Housing First Models to Homeless Persons with Serious Mental Illness* (Washington DC: US Department of Housing and Urban Development).



Pleace N. (2008) *Effective Services for Substance Misuse and Homelessness in Scotland: evidence from an international review*. Edinburgh: Scottish Government Social Research.

Pleace N. (erscheint 2011) *Exploring the potential of the 'Housing First' model* (Paris: Government publication), <http://www.york.ac.uk/inst/chp/publications/PDF/housingfirst-english.pdf>

Poulin S.R., Maguire M., Metraux S. und Culhane D.P. (2010): Service Use and Costs for Persons Experiencing Chronic Homelessness in Philadelphia: A Population-Based Study, *Psychiatr Services* 61/11, S. 1093-1098.

Rat der Europäischen Union (2009): Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2009, Brüssel, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=de>.

Rat der Europäischen Union (2010): Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010, Brüssel, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=de>.

Remaeus A. und Knutagård M. (2010) The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness. Stellungnahme — Sweden, http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/sweden_fi10/download.

Rosenheck R. (2000): Cost-Effectiveness of Services for Mentally Ill Homeless People: The Application of Research to Policy and Practice. *Am J Psychiatry*, 157, S. 1563-1570.

Sahlin I. (1998) *The Staircase of Transition*. Nationaler Bericht an die Europäische Beobachtungsstelle für Wohnungslosigkeit 1997. (Brüssel: Feantsa).

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

Spinnewijn F. (2009): How to Use the Open Method of Coordination to Deliver Policy Progress at European Level: The Example of Homelessness. *European Journal of Homelessness*, Vol. 3, S. 301-316.

Spinnewijn F. (2010) *The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness*. Stellungnahme — FEANTSA, http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/sth_feantsa_fi10/download.

Statistics New Zealand (2009) *New Zealand Definition of Homelessness* (Wellington: Author).

Stephens M., Fitzpatrick S., Elsinga M., van Steen G. und Chzhen Y. (2010) *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets* (Brüssel: Europäische Kommission — Generaldirektion für Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit).

Tainio H. und Fredriksson P. (2009): The Finnish Homelessness Strategy: From a "Staircase" Model to a "Housing First" Approach to Tackling Long-Term Homelessness. *European Journal of Homelessness*, Vol. 3, S. 181-200.



Tsemberis S. (2010a): Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs, in: Gould Ellen I. und O'Flaherty B. (Hg.) *How to House the Homeless* (New York: Russell Sage Foundation).

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

Vranken J. (2004) *The English Rough Sleeping Initiative* (Peer Review Soziale Eingliederung); Wien, ÖSB: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2004/the-rough-sleepers-unit-england>.

Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen und Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT; 2006) *Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing* (Genf: Vereinte Nationen).



Anhang

Tabelle A.1 Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung (ETHOS)

Konzeptionelle Kategorie	Operative Kategorie	Wohnsituation
OBDACHLOS	1 Obdachlose Menschen	1.1 im öffentlichen Raum, in Verschlägen, unter Brücken etc
	2 Menschen in Notunterkünften	2.1 Notschlafstellen, Wärmestuben
WOHNUNGSLOS	3 Menschen, die in Wohnungsloseneinrichtungen wohnen	3.1 Übergangswohnheime 3.2 Asyle und Herbergen 3.3 Übergangswohnungen
	4 Menschen, die in Frauenhäusern wohnen	4.1 Frauenhäuser
	5 Menschen, die in Einrichtungen für MigrantInnen/AsylwerberInnen wohnen	5.1 Befristete Herbergen, Auffangstellen 5.2 Quartiere für ArbeitsmigrantInnen
	6 Menschen, die von Institutionen entlassen werden	6.1 Gefängnisse, Haftanstalten 6.2 Krankenhäuser, Heilanstalten 6.3 Jugendheime
	7 Menschen, die in Dauer- einrichtungen für Wohnungslose wohnen	7.1 Langzeitwohnheime für ältere Wohnungslose 7.2 Ambulante Wohnbetreuung in Einzelwohnungen
	UNGESICHERTES WOHNEN	8 Menschen, die in ungesicherten Wohnverhältnissen wohnen
9 Menschen, die von Delogierung bedroht sind		9.1 Gerichtliches Verfahren zur Auflösung des Wohnverhältnisses ist eingeleitet — mit Delogierungsbeschluss 9.2 – mit Enteignungsbeschluss
10 Menschen, die in ihrer Wohnung von Gewalt bedroht sind		10.1 mit Strafanzeige gegen TäterIn
UNGENÜGENDES WOHNEN		11 Menschen, die in Wohnprovisorien hausen
	12 Menschen, die in ungeeigneten Räumen wohnen	12.1 Hausbesetzung von Abbruchgebäuden
	13 Menschen, die in überfüllten Räumen wohnen	13.1 Unterschreitung der zulässigen Mindestquadratmeter pro Person

Quelle: Edgar (2009), p. 73



Tabelle A.2 Vereinheitlichte Definition von Wohnungslosigkeit für die Studie zur Erfassung von Wohnungslosigkeit auf EU-Ebene („Measurement of Homelessness at European Union Level“) — „ETHOS light“

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

¹ Die Periode von einem Jahr wird gewählt, um den UNECE/EUROSTAT Zensus-Empfehlungen 2010 zu entsprechen.

Quelle: Edgar et al, 2007, p. 66.





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

Nationales Programm zur Eindämmung von Langzeitwohnungslosigkeit

Gastgeberland : **Finnland**

Peer-Länder : **Bulgarien, Frankreich, Lettland, Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Slowenien, Ungarn**

Im Februar 2008 verabschiedete die finnische Regierung ein Programm, das sich die Halbierung der Wohnungslosenzahlen bis 2011 zum Ziel setzte.

Unter der Prämisse, dass die Wohnungsversorgung oberste Priorität besitzt, insofern als sie die Voraussetzung für die Lösung anderer sozialer und gesundheitlicher Probleme darstellt, beinhaltet das Programm ein ehrgeiziges Ziel: Die herkömmlichen Notschlafstellen sollen ausnahmslos in Einrichtungen für betreutes Wohnen umgewandelt werden, in denen eine unabhängige Lebensgestaltung gefördert wird.

Es wird damit gerechnet, dass 1.250 zusätzliche Unterkünfte, betreute Wohneinheiten und sonstige begleitete Wohnplätze entstehen. Darüber hinaus enthält das Programm Projekte, um Haftentlassenen betreute Wohnmöglichkeiten anzubieten, Wohnungslosigkeit unter Jugendlichen zu verringern und Zwangsräumungen abzuwenden, u. a. durch Bereitstellung bzw. Ausdehnung von Wohnrechtsberatungen.

Das Programm stützt sich auf ein breit angelegtes Partnerschaftskonzept zwischen der Zentralregierung, die für 50 % der Programmfinanzierung aufkommt, und den zehn größten von Wohnungslosigkeit betroffenen Städten, welche die andere Hälfte der benötigten Mittel bereitstellen. Finanzielle Unterstützung für die grundlegende Instandsetzung von Schlafstellen und ihre Umwandlung in betreute Wohneinheiten kommt ferner vom finnischen Spielautomatenverband.

Die Peer Review unternimmt eine Erfolgsbewertung des Programms und dient dem Erfahrungsaustausch mit Staaten, die ähnliche nationale Programme oder Strategien zur Eindämmung von Langzeitwohnungslosigkeit planen oder bereits umgesetzt haben.