Es tut sich was in Europa !

Integrierte Strategien, “Evidence-based Policies” und “Housing First”

BAG W Bundestagung, München, 20. November 2009

Dr. Volker Busch-Geertsema, Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung (GISS) e.V. Bremen, Deutschland, Koordinator des European Observatory on Homelessness

Hauptthemen der Präsentation

- Immer mehr Länder entwickeln *Homeless Strategies* mit konkreten und messbaren Zielen
- Wichtige Elemente integrierter Strategien gegen Wohnungslosigkeit
- Evidence-based Policies, Planungsgrundlagen durch verlässliche Informationen
- “Housing First” als Gegenkonzept zu Stufensystemen und “Continuum of Care”
- Informationsquellen über Wohnungslosigkeit in Europa

Nationale Strategien gegen Wohnungslosigkeit. Ein europaweiter Trend

- In immer mehr Mitgliedsstaaten der EU werden nationale Strategien gegen Wohnungslosigkeit entwickelt.
- Seit 2006 sind solche nationalen Strategien in Schottland, Norwegen, den Niederlanden, Frankreich, Schweden, Irland, England, Finnland, Portugal und Dänemark entwickelt und von den Regierungen beschlossen worden.
- In einigen europäischen Ländern gibt es mehr oder weniger ausformulierte regionale Strategien gegen Wohnungslosigkeit (z.B. in Spanien).
- Verschiedentlich wird an der Formulierung nationaler Strategien gearbeitet (z.B. in Polen und der Tschechischen Republik).

Nationale Strategien gegen Wohnungslosigkeit. Ein europaweiter Trend

- Generelle Trends sind
  - Starke Betonung von Prävention

    Vgl. auch Busch-Geertsema, V. and Fitzpatrick, . (2008) Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England, in: European Journal of Homelessness, Vol 2, pp. 69-96
  - Zielrichtung auf Beendigung (von Straßenobdachlosigkeit, von Langzeitobdachlosigkeit)
  - Klar definierte Zielkriterien (bspw. prozentuale Reduzierung von Räumungen, von Wohnungslosigkeit nach Entlassung aus Institutionen)
  - Aufenthaltsdauern in Notunterbringung und Übergangsunterkünften reduzieren
  - Qualitätsverbesserung (Unterkünfte, Beratungs- und Unterstützungsangebote)

    Für Beispiele siehe die letzten beiden Ausgaben des European Journal of Homelessness und Vol. III (Dezember 2009)

Nationale Strategien gegen Wohnungslosigkeit. Ein europaweiter Trend

- Finnland will Langzeitwohnungslosigkeit bis zum Jahr 2015 auf null reduzieren (bis 2011 halbieren)
- Norwegen: Reduzierung der durchgeführten Räumungen um 30 %, keine vorübergehende Unterbringung nach Entlassung aus Institutionen, Aufenthaltsdauer in Übergangsunterkünften nicht länger als 3 Monate
- Irland: Keine Langzeitunterbringung (mehr als 6 Monate) in Übergangsunterkünften, keine Straßenobdachlosigkeit
- Dänemark: Wohnoption nach Entlassung aus Gefängnis oder Krankenhaus, Alternative zu Notunterkünften für junge Menschen, Begrenzung des Aufenthalts in Übergangsunterkünften auf 3-4 Monate

Nationale Strategien gegen Wohnungslosigkeit. Ein europaweiter Trend: Beispiel Finnland

- In Finnland werden bis 2011 insges. 1.000 Wohnungen und Pflegeplätze gezielt für Langzeitwohnungslose bereitgestellt. Traditionelle Unterkünfte für Langzeit-wohnungslose werden aufgegeben oder umgebaut.
- Mit einem Finanzvolumen von 20 Mio. Euro pro Jahr unterstützt die Nationale Regierung die Kommunen im Zeitraum 2008 bis 2011 bei der Bereitstellung von Wohnraum, die Lottogesellschaft steuert 18 Mio. bei.
- Wohnbegleitende Hilfen und gezielte Angebote für Haftentlassene sind elementare Bestandteile des Programms, ebenso wie der Ausbau präventiver Maßnahmen und von Wohnangeboten für junge Menschen.

“Evidence-based Policies” – Wohnungs-losenpolitik auf gesicherter Datengrundlage

- Wer konkrete Ziele erreichen und die Effekte von Maßnahmen überprüfen will, braucht gesicherte Daten.
- Immer mehr europäische Regierungen bemühen sich um eine gesicherte Datenlage zu Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit in ihrem Land.
- Auch die EU hat mehrere Projekte zu einer Verbesserung der Datenlage gefördert
  - 2007: “Measuring Homelessness in the European Union”
  - 2007 - 2009: MPHASIS, “Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems”, Nationale Fachtage in 20 europäischen Ländern
  - 2011 Volkszählung in ganz Europa (Wohnungslose sollen mit erfasst werden)

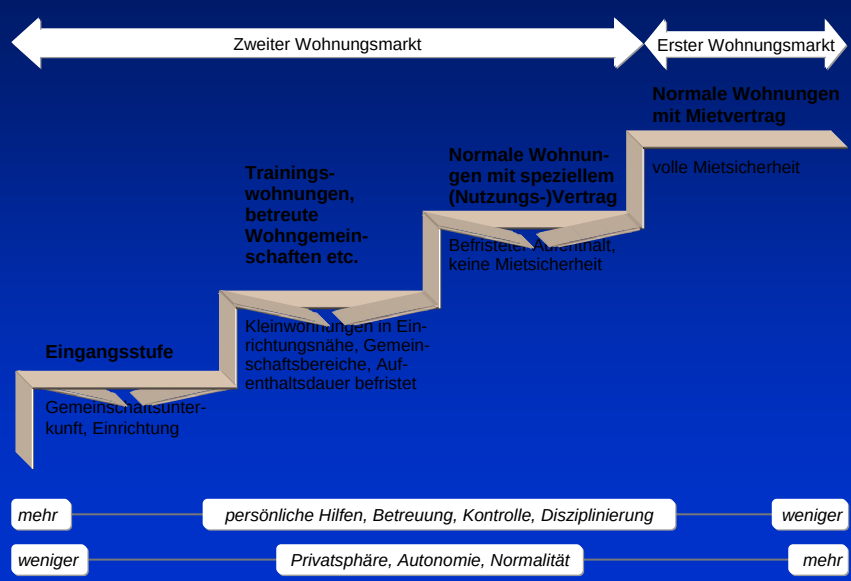
“Evidence-based Policies” – Wohnungs-losenpolitik auf gesicherter Datengrundlage

- Nationale Wohnungslosenerhebungen
  - In Finnland seit 1986, jährlich
  - In Schweden: 1993, 1999, 2005, 2010 (geplant)
  - In Dänemark: 2007, 2009, 2011 (geplant)
  - In Österreich: 1998 und 2009
  - In Frankreich: 2001, seit 1997 alle vier Jahre Erfassung in Einrichtungen für Personen mit sozialen Schwierigkeiten
  - Regelmäßige Erfassungen unter anderem auch in Irland und Großbritannien
- Zur Erinnerung: Die letzte Wohnungslosenerhebungen in (West-) Deutschland im Auftrag des Bundes wurde im Jahr 1992 durchgeführt. Nur im Bundesland NRW werden derzeit noch jährlich Daten zur “Obdachlosenstatistik” erhoben

Die wachsende Kritik an Stufensystemen

- Kritik richtet sich auf ein abgestuftes System von Hilfen, die durchlaufen werden müssen, bevor ein reguläres Wohnverhältnis beginnen kann (Notunterkünfte, Übergangswohnheime, “Trainingswohnen” und “Betreutes Wohnen” etc. bis schließlich zum Bezug der “Finalwohnung”)
- Problem, dass stufenweiser Aufstieg häufig scheitert und “Abstürze” nicht selten sind. Vorgesehene Aufstiegsmöglichkeiten sind oft blockiert und die Stufenleiter zur Integration wird häufig zur Rutsche in die Ausgrenzung
- Lokale Stufenszsteme tendieren zur Ausweitung im unteren Bereich (“niedrigschwellige” Unterkünfte), während “oben” die Zugänge erschwert sind.

Stufensysteme



Die wachsende Kritik an Stufensystemen

- Mit Stufensystemen steigt die Zahl der Wohnungslosen häufig statt zu sinken.
- Wohnungslosigkeit wird verwaltet statt aktiv auf ihre Reduzierung hinzuwirken.
- Stufensysteme erleichtern die weitere Ausgrenzung vermeintlich “riskanter Mieter(innen)” aus normalen Wohnverhältnissen.
- Stufensysteme tragen zur Stigmatisierung von Wohnungslosen als “wohnunfähig” bei

Vgl. Sahlin (2005) in *Innovation – The European Journal of Social Science Research* 18 (2) und Busch-Geertsema & Sahlin (2007) in *European Journal of Homelessness*, Volume 1

“Housing First“ als Alternative zu Stufensystemen

- Housing First wird definiert als ein Programm, mit dem Wohnungslose direkt in bezahlbaren und dauerhaften Wohnraum gebracht werden, ohne eine vorherige Erlangung von “Wohnfähigkeit” zur Bedingung zu machen. Persönliche Hilfen werden angeboten, aber ihre Annahme ist freiwillig.
- Beispiele aus USA zeigen, dass Wohnstabilität nach 24 Monaten selbst bei Personen mit Doppeldiagnosen (und ohne Betreuungsverpflichtung) höher ist und seltener Wohnungslosigkeit eintritt als bei Kontrollgruppe mit Abstinenzvoraussetzung.

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

“Housing First“ als Alternative zu Stufensystemen

- Eine Reihe weiterer Studien –in den USA, aber auch in Europa – bestätigen weitgehend positive Resultate: Selbst diejenigen mit den schlechtesten Integrationsprognosen können ihr Wohnverhältnis erhalten, wenn ergänzende persönliche Hilfen verfügbar sind.

US Department of Housing and Urban Development (Hg., 2007) *The Applicability of Housing First Models. Persons with Serious Mental Illness*, Washington DC

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1998) *Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen, Werkstatt: Praxis Nr. 3 (Autoren: G. Schuler-Wallner/I. Mühlich-Klinger/R. Greif), Bonn: Selbstverlag des BBR*

Busch-Geertsema, V. (2005) Does rehousing lead to reintegration? Follow-up studies of re-housed homeless people, in: INNOVATION - The European Journal of Social Science Research, 18(2), 2005, S. 205-226

Busch-Geertsema, V. / Schuler-Wallner , G. (2005) Wohnung normal - alles normal?, in: Specht-Kittler, Thomas (Hrsg.*) Modernisierung des Sozialstaats - Modernisierung der sozialen Ausgrenzung?*(Heft 57 - Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe), Bielefeld, BAG Wohnungslosenhilfe e.V., S. 80-100

kritisch: Kertesz, S.G./ Ccuch, K. / Milby, J. B./ Cusimano, R. E. / Schuhmacher, J. E. (2009) Housing First for Homeless Persons with Active Addiction: AreWe Overreaching?, in: The Milbank Quarterly, Volume 87, Number 2, June 2009 , S. 495-534

“Housing First“ – nicht “Housing Only“!

- “Housing First“ sollte nicht als “Housing Only“ missverstanden werden. Viele ehemals Wohnungslose benötigen ergänzende persönliche Hilfen.
  - Auch wenn ein - von Land zu Land unterschiedlicher – Anteil der Wohnungslosen “nur eine Wohnung” braucht, um seine Wohnungslosigkeit nachhaltig zu überwinden, gibt es immer acuh einen signifikanten Anteil von Wohnungslosen, die mehr brauchen. Ihr relativer Anteil ist größer, wo die Wohnungsnot geringer und die Barrieren am Wohnungsmarkt weniger stark ausgeprägt sind.
  - Aufsuchende (pro-aktive) und qualifizierte persönliche Hilfen gehören, ebenso wie ein rechtlich gesichertes Wohnverhältnis, zu den Grundvoraussetzungen dafür, dass Wohnungslose mit entsprechendem Bedarf ihr Wohnverhältnis auf Dauer erhalten können.

“Housing First“ – nicht “Housing Only“!

- Housing First“ is oft eher “Housing Plus“ oder “Wohnen Plus”. Die Annahme von persönlicher Hilfe ist keine Voraussetzung, um ein reguläres Mietverhältnis zu bekommen, aber die Hilfe wird nachdrücklich angeboten, Mieter(innen) werden deutlich ermuntert, Unterstützung anzunehmen.

  Vgl. Atherton & McNaughton Nicholls in European Journal of Homelessness, Vol 2 (2008) with reference to Tsemberis in New York: http://www.feantsaresearch.org

“Housing First“ – nicht “Housing Only“!

- Was bedeutet “Erfolg” nach einer Reintegration von Wohnungslosen mit besonderen Schwierigkeiten in normale Wohnverhältnisse?
  - Höhere Wohnstabilität und Normalität, Erhaltung eines Wohnverhältnisses, aber oftmals nicht das Ende von Armut und Arbeitslosigkeit

    Vgl. auch Fitzpatrick at al (2009) The Glasgow Hostel Closure and Re-provisioning Programme, Interim Findings: http://www.york.ac.uk/inst/chp/news/Glasgowhostels.htm
  - Wohnungslose mit Doppeldiagnose: Häufigere Teilnahme an Suchtherapie, grössere Wahlmöglichkeiten, aber keine deutliche Differenz bei Suchtmittelgebrauch oder psychiatrischen Symptomen
  - Oftmals dürfen die Erwartungen an Integrationserfolge nicht zu hoch gesetzt werden: “Relative Integration” ist ein realistischeres Ziel, als Wohnungslose “gesund, reich und glücklich” zu machen.

Europäische Trends bei persönlichen Hilfen in Wohnungen

1. Paradigmenwechsel: Reduzierung von Wohnungslosigkeit und “Normalisierung” der Lebensverhältnisse von Marginalisierten
   - Abbau von Einrichtungen und Sonderwohnformen, aber Akzeptanz “ungewöhnlicher” Wohnformen für einen relativ kleinen Teil von Personen mit besonderen Bedarfen (“skaeve huse“ in Dänemark, “wet hostels“, “safe havens“ etc.)

2. Von ortszentrierten zu personenzentrierten Hilfen, vom Betreuten Wohnen zur persönlichen Hilfe in Wohnungen

   vgl. Edgar et al 2000: Support and Housing in Europe (Policy Press)

   - Trennung von Wohnungsverwaltung und Unterstützung
   - Mehr Flexibilität bei Intensität und Dauer der persönlichen Hilfe

Europäische Trends bei persönlichen Hilfen in Wohnungen

- Persönliche Hilfe zunehmend auch als Präventionsinstrument zur Vermeidung (erstmaliger) Wohnungslosigkeit, nicht nur zur Absicherung der Reintegration von bereits Wohnungslosen
- Zugang zu abgeschlossenem und gesichertem Wohnraum ist Grundvoraussetzung
- Ziel: ein hohes Maß an Normalität und Autonomie der betroffenen Menschen – und stabile Wohnverhältnisse

Was bedeutet “Housing” in diesem Kontext?

- “Normales“ Wohnen (abgeschlossen, volle Mieterrechte, Privatsphäre, “eigener Schlüssel”) ist, was die meisten Wohnungslosen wollen. Und die allermeisten können es auch, wenn sie ausreichende Unterstützung bekommen.

  Vgl. Busch-Geertsema, V. (2002) When homeless people are allowed to decide by themselves. Rehousing homeless people in Germany,in *European Journal of Social Work* 5 (1), 2002, S. 15-19

- “Wohnung” in diesem Kontext hat eine grundsätzlich andere Qualität als vorübergehende Unterbringung und diverse Sonderwohnformen. Aber in unterschiedlichen Ländern variieren die Standards hier erheblich.

- Auch in der USA herrscht eine sehr unterschiedliches Verständnis davon, was “Housing First” in Bezug auf das Wohnen bedeuten soll

  Vgl. U.S. Department of Housing and Urban Development (2007) The Applicability of Housing First Models to Homeless Persons with Serious Mental Illness: www.huduser.org/publications/homeless/hsgfirst.html

Was bedeutet “Housing” in diesem Kontext?

- Beispiele in USA reichen von eingestreuten Apartments bei Privatvermietern mit Auswahlmöglichkeit zwischen bis zu 3 Angeboten für KlientInnen (Pathways to Housing, New York), aber auch einem Hotel mit 180 “Wohnein-heiten” und geringen Wahlmöglichkeiten (DESC, Seattle).

- “Housing First” ist kein geschützter Begriff.

- Wohnheimartige Angebote würden in Europa nicht als “Housing First”-Ansatz verstanden werden.

- Aber hinsichtlich der Wohnstandards, des Mietrechts und des Grundverständnisses von “normalem Wohnen” gibt es auch in Europa eine hohe Varianz.

Was bedeutet “Housing” in diesem Kontext?

- Elementare Bestandteile von Housing First als Normalisierungstrategie:
  - Privatsphäre,
  - abgeschlossener und abschließbarer Wohnraum,
  - kein Zwang zur gemeinschaftlichen Nutzung von Küchen und sanitären Anlagen,
  - mietrechtliche Sicherheit,
  - Wahlmöglichkeiten,
  - Trennung von Vermietung und persönlicher Hilfe,
  - Wohngemeinschaften nur im Ausnahmefall und mit Auswahlmöglichkeit für die Bewohner(innen)

Was bedeutet “Housing” in diesem Kontext?

- Normales Wohnen kann “normal” hinsichtlich der baulichen Bedingungen und des Mieterschutzes sein, aber “speziell” hinsichtlich des Zugangs (Vorrang für Bedürftige) und einer “sozialen” Vermietung und Verwaltung
  - “Pathways to Housing” Project in New York
    Vgl. Tsemberis & Gulkur in American Journal of Public Health, Vol 94 (4), 2004
  - “Soziale Wohnraumhilfen” in Belgien, Deutschland und anderswo
    Vgl. De Decker in *Urban Studies* , vol. 39, no. 2, 2002
- Um normales Wohnen abzusichern, bedarf es auch ausreichender finanzieller Unterstützung (Wohngeld, Grundsicherung etc.) und eines wirksamen Mieterschutzes

Fazit zu Housing First

- Stufensysteme sind problematisch und führen häufig zu nicht-intendierten negativen Effekten
- Housing First ist ein vielversprechender Ansatz, um Wohnungslosigkeit zu verringern, anstatt weiter Wohnungslosigkeit zu verwalten.
- Housing First heißt nicht Housing Only. Flexible und proaktive aufsuchende Hilfen sind wichtige Elemente zur nachhaltigen Reintegration von Wohnungslosen in normales Wohnen und zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit.
- Zugang zu normalem Wohnraum und zu bedarfsgerechten Hilfen sind die Grundvoraussetzungen für eine wirksame Reduzierung von Wohnungslosigkeit.
- “Wohnen Plus” ist eine Strategie mit Zukunft.

Informationsquellen zu Wohnungslosigkeit in Europa

- Projekt zur Verbesserung der Datenbasis über Wohnungslosigkeit in 20 europäischen Ländern: http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/
- Bericht über “Measurement of Homelessness at European Union Level”: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf
- Peer Reviews der Kommission unter anderem auch zur Wohnungslosenpolitik in verschiedenen Ländern (auch auf Deutsch): http://www.peer-review-social-inclusion.eu/

Informationsquellen zu Wohnungslosigkeit in Europa

- Wichtigste Quelle: www.feantsa.org
- Europäische Dachorgansiation der Wohnungslosenhilfe mit Arbeitsgruppen (und vielen Infos) zu
  - Wohnungsversorgung
  - Gesundheit und Soziale Sicherung
  - Arbeit und Beschäftigung
  - Datenerhebung und Statistik
  - Recht auf Wohnen
  - Betroffenenbeteiligung
  - Soziale Dienste (Services of General Interest)

Informationsquellen zu Wohnungslosigkeit in Europa

- Wichtigste Quelle: www.feantsa.org
- Regelmässige Publikationen
  - FEANTSA Flash Newsletter (monatlich: Kurznachrichten, neue Publikationen, wichtige Termine etc.)
  - FEANTSA Magazin “Homelessness in Europe” (dreimal im Jahr mit Schwerpunktthemen, wie Dienstleistungsqualität, Kunst und Wohnungslosigkeit, Wohnungsversorgung von Wohnungslosen, Betroffenenbeteiligung etc.)
  - Jährliche Reports zu Schwerpunktthemen
  - European Journal of Homelessness (einmal jährlich, zahlreiche Aufsätze, Policy Reviews, “Think Pieces”, Buchbesprechungen etc.)

Veröffentlichungen des European Observatory on Homelessness (1998-2002)

Veröffentlichungen des EOH (2003-2006)

www.feantsaresearch.org

1. *The Changing Role of the State*

2. *The Changing Profiles of Homeless People*

3. *The Changing Roles of Service Provision*

4. *Homelessness Research in the European Union*

5. *Policies on Homelessness in Europe*

6. Statistics on Homelessness in Europe

Seit 2007

European Journal of Homelessness

- Volume 1, December 2007, "*Quality and Standards in Homelessness Services and Housing for Marginal Groups*"
- Volume 2, December 2008, "*Effectiveness of Policies and Services for Homelessness*"
- Volume 3, December 2009, "*Governance and Homelessness in Europe*"
- Volume 4, December 2010, "*Poverty and Homelessness in Europe*"

Aufsätze auch einzeln zum Download unter:
http://www.feantsaresearch.org

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt

Dr. Volker Busch-Geertsema

Gesellschaft für innovative
Sozialforschung und Sozialplanung e.V.
(GISS)

Kohlhökerstraße 22
28203 Bremen

Fon: +49-421 – 33 47 08-2
Fax: +49-421 – 339 88 35
Mail: vbg@giss-ev.de
Internet: www.giss-ev.de