



PEER REVIEW ZU
SOZIALSCHUTZ UND
SOZIALER EINGLIEDERUNG
2010

GESTALTUNG EINER
GANZHEITLICHEN
UND PARTIZIPATIVEN
OBDACHLOSENSTRATEGIE

LISSABON, 4.-5. NOVEMBER 2010

SYNTHEBERICHT



Im Auftrag von
Europäische Kommission
Beschäftigung, soziale
Angelegenheiten und
Integration



PEER REVIEW ZU
SOZIALSCHUTZ UND
SOZIALER EINGLIEDERUNG
2010

GESTALTUNG EINER
GANZHEITLICHEN
UND PARTIZIPATIVEN
OBdachLOSENSTRATEGIE

SUZANNE FITZPATRICK, HERIOT-WATT UNIVERSITY,
GROSSBRITANNIEN

LISSABON, 4.-5. NOVEMBER 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. Politikinstrument des Gastgeberlands — nationale Obdachlosenstrategie Portugals	14
C. Politikinstrumente und Erfahrungen in den Peer-Ländern, Beiträge der Interessenvertretungen (EUROCITIES und FEANTSA)	21
D. Diskussionen im Verlauf des Peer Review-Seminars	26
E. Schlussfolgerungen und zentrale Erkenntnisse	32
Literatur	36



A. Politikkontext auf europäischer Ebene

Das Programm „Peer Review und Bewertung im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung“ ist im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (PROGRESS) angesiedelt. Die übergeordnete Zielsetzung von PROGRESS liegt darin, die Bestrebungen der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit finanziell zu unterstützen, in Übereinstimmung mit der Sozialagenda. Das Programm PROGRESS fördert die Umsetzung der offenen Methode der Koordinierung in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung (OKM Soziales), u. a. durch die Anbahnung eines Austausches über Politikkonzepte und bewährte Verfahrensweisen sowie durch die Begünstigung gegenseitigen Lernens im Zusammenhang mit Sozialschutz- und Eingliederungsstrategien. Eines der Ziele betrifft den Kapazitätenaufbau unter sozialen SchlüsselakteurInnen und die Förderung innovativer Herangehensweisen. Wohnungs- und Obdachlosigkeit ist heute als zentrales Problemfeld anerkannt und wird in Europa in Analyse-, Lern- und Austauschinitiativen sowie für die Ausarbeitung innovativer Konzepte behandelt.

Diese in Portugal abgehaltene Peer Review verfolgt als wichtigste Zielsetzung die Förderung gegenseitigen Lernens und die Durchleuchtung bewährter Verfahrensweisen im Zusammenhang mit der Entwicklung nationaler Strategiekonzepte zur Bekämpfung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit. Obdachlosigkeit ist heute in der EU-Agenda als oberste Politikpriorität verankert. 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 Obdachlosigkeit bis zum Jahre 2015 ein Ende gemacht wird; außerdem ergeht darin die Aufforderung an die Kommission, jährlich über die neuesten Fortschritte in den Mitgliedstaaten zur Beendigung der Obdachlosigkeit zu berichten. Nicht zuletzt werden die Mitgliedstaaten mit Nachdruck aufgefordert, „Notpläne für den Winter“ als Teil einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit auszuarbeiten. Im Gemeinsamen Bericht der Kommission und des Rates über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2009 ist festgehalten, dass „*Obdachlosigkeit als ausgesprochen schwere Form der Ausgrenzung*“ ein „besonders dringend“ anzugehendes Problem darstellt. Das Netzwerk unabhängiger ExpertInnen im Bereich soziale Eingliederung hatte die Aufgabe, die „soziale und wirtschaftliche Integration wohnungsloser Menschen“ sowie den „Zugang zu angemessenem Wohnen“ in den jeweiligen Ländern zu untersuchen. Der daraus hervorgegangene Synthesebericht enthielt 15 Lösungsvor-

schläge für die Bekämpfung von Barrieren zur Verbesserung von Wohnungslosigkeit und prekärer Wohnversorgung (WpW) auf nationaler und EU-Ebene¹.

Noch stärker kommen diese Belange im Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010² zur Geltung. Dieser enthält nicht nur die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, mit integrierten Politikkonzepten gegen Wohnungs- und Obdachlosigkeit vorzugehen, sondern auch ausführliche Leitlinien für eine entsprechende Verfahrensweise, wobei ein besonderes Augenmerk auf der Wirksamkeit von Governance, Monitoring und Evaluierung liegt. Einige spezifische Ziele werden in den Vordergrund gerückt:

*„Der Kampf gegen Ausgrenzung im Wohnungsbereich (...) erfordert **integrierte Politikmaßnahmen, die finanzielle Unterstützung für einzelne Betroffene, eine wirksame Gesetzgebung und hochwertige Sozialdienstleistungen** vereinen, welche neben dem Wohnungswesen auch Beschäftigung, das Gesundheitswesen und Wohlfahrtsdienstleistungen umspannen. Die Qualitätsstandards von Sozialdienstleistungen und spezifische Hürden, die sich für wohnungslose Menschen beim Zugang stellen, bedürfen eines verstärkten Augenmerks.“* (Europäische Kommission und Rat, 2010, S. 10 — Hervorhebungen im Original — amtliche deutsche Übersetzung zum Zeitpunkt der Veröffentlichung nicht verfügbar)

6

Der Gemeinsame Bericht 2010 unterstreicht die Bedeutung der prekären Wohnversorgung vor dem Hintergrund der anhaltenden Wirtschaftskrise, insbesondere im Zusammenhang mit Ratenrückständen und Zwangsvollstreckungen bei Wohnungskrediten und Hypotheken sowie angesichts der steigenden Nachfrage nach Wohnkostenförderungen und Sozialwohnungen. Die (nicht gegebene) Leistbarkeit des Wohnraums wird als Schlüsselfaktor in der Entstehung von Obdachlosigkeit herausgestellt, insbesondere bei Angehörigen von Obdachlosengruppen, die keine komplexen persönlichen Probleme aufweisen. EU-weit stellen die Wohnkosten — gemessen am Anteil am Haushaltseinkommen — für ärmere Haushalte eine weitaus größere Belastung dar als für nicht arme. Daraus folgt eine deutlich stärker ausgeprägte Prekarisierung ihrer Wohnsituation. Überdies leben Einkommensschwache im Vergleich zu Bessergestellten weitaus häufiger in Wohnungen mit Überbelegung und geringem Qualitätsstandard (vgl. auch Stephens et al., 2010). Außerdem hält der Gemeinsame Bericht fest, dass das Fehlen eines Obdachs oder das unfreiwillige Leben in Notunterkünften und provisorischen Unterkünften die gravierendste Form von Wohnungslosigkeit und damit von Armut und sozialer Ausgrenzung darstellt. Der Bericht enthält einen Überblick über die komplexen Ursachen von Woh-

1 http://www.peer-review-social-inclusion.eu/politikbegutachtung/2009/homelessness-and-housing-exclusion?set_language=de

2 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=de>



nungs- und Obdachlosigkeit und der relevanten Faktoren, die häufig auf struktureller, persönlicher und institutioneller Ebene zum Tragen kommen. Besonders von Obdachlosigkeit gefährdete Gruppen sind u. a. Arbeitsmarktferne, junge Menschen mit spezifischen Herausforderungen im Zugang zu angemessenem Wohnraum sowie benachteiligte MigrantInnen und mobile Arbeitskräfte. Es wird nachdrücklich empfohlen, Maßnahmen zu ergreifen, die Verbesserungen hinsichtlich Qualität und Leistbarkeit des Wohnraums (Wohnbeihilfen u. dgl.) herbeiführen, das Angebot an Sozial- und öffentlichen Wohnungen ausdehnen und den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zu Gesundheits- und Sozialdienstleistungen verbessern.

Der Gemeinsame Bericht fordert die Mitgliedstaaten mit Nachdruck auf, umfassende Strategien zur Bekämpfung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu entwickeln, die auf folgende Schwerpunkte Rücksicht nehmen:

- Vorbeugung ist die kostenwirksamste Lösung in der Eindämmung von Obdachlosigkeit. Ein besonderes Augenmerk ist auf die Abwendung von Zwangsräumungen und die Vermeidung von Fällen zu legen, in denen Betroffene ohne Aussicht auf eine Unterkunft aus Institutionen entlassen werden.
- Es gilt, das Unterstützungsangebot nicht auf vorübergehende Unterkünfte und Notschlafstellen zu beschränken, sondern Politikkonzepte ins Auge zu fassen, die auf das Weiterkommen der Betroffenen abzielen: Diese müssen beim Übergang zu geförderten und/oder dauerhaften Wohnungen unterstützt werden.
- „Housing First“, d. h. die Wohnungsversorgung hat obersten Vorrang, da eine gesicherte Unterkunft den ersten und wichtigsten Schritt darstellt. Sie darf indes nicht die einzige Intervention bleiben, v. a. wenn Betroffene einen zusätzlichen Betreuungsbedarf aufweisen.
- Optimierung der Governance unter Berücksichtigung folgender Schlüsselemente: Energisches Vorgehen der hauptverantwortlichen Behörde; wirksame Beteiligung aller wichtigen Anspruchsgruppen; Konsens über die vereinbarte Strategie.

Es gibt eine Reihe weiterer Initiativen auf EU-Ebene aus jüngerer Vergangenheit, die einen Bezug zur Obdachlosenproblematik aufweisen, u. a. auch mehrere ältere oder aktuelle Peer Reviews. Diese werden unten kurz umrissen. Die Gesamtheit dieser



EU-weiten Initiativen hat in der Entwicklung der nationalen Obdachlosenstrategie Portugals eine wichtige Rolle gespielt.

Relevante Initiativen auf EU-Ebene

ETHOS

Die Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung (ETHOS) hat sich als Diskussionsgrundlage für die Definition dieses Problemfeldes etabliert und kommt in zahlreichen europäischen Staaten in der Politikgestaltung und für Datenerhebungszwecke zur Anwendung (Edgar / Meert, 2005; vgl. die Überblicksdarstellung in Anhang 1)³. Die ETHOS-Einteilung wurde im Gemeinsamen Bericht 2010 von der Europäischen Kommission und dem Rat angenommen. Es handelt sich um ein grundlegendes Instrument für den Aufbau der nationalen Obdachlosenstrategie Portugals, die weiter unten näher beschrieben wird.

Studie zur Messung von Obdachlosigkeit in der Europäischen Union

Diese von der Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (GD EMPL) in Auftrag gegebene Studie untersucht die Datenerhebungsmethoden zur Wohnungslosigkeit in Europa (Edgar et al., 2007). Im Bericht wird ein Verfahren zum Aufbau eines Beobachtungs- und Informationssystems zur Obdachlosigkeit dargelegt; außerdem enthält er zahlreiche Empfehlungen an die Europäische Kommission und die Nationalregierungen⁴. Auch dieser Bericht war für die Ausarbeitung der nationalen Obdachlosenstrategie Portugals von höchster Relevanz.

Projekt „MPHASIS“ (2007–2009)

Dieses im Rahmen von PROGRESS finanzierte Projekt trug den Titel MPHASIS — Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems. Es zielte im Wesentlichen auf den Kapazitätenausbau hinsichtlich der Monitoring-Informationen über Wohnungslosigkeit und Ausgrenzung im Wohnungsbereich ab. Grundlage waren die Empfehlungen der vorangegangenen Studie zur Messung von Obdachlosigkeit (s. o.). Dies geschah mittels eines länderübergreifenden Austauschs und wurde durch aktionsorientierte Forschung untermauert, die Erkenntnisse für die Diskussionen auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene

3 <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/AT.pdf>

4 Der Bericht steht unter folgender Adresse zum Herunterladen bereit: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/homelessness_en.htm



hinsichtlich der Beobachtung von Wohnungslosigkeit in MPHASIS freisetzen sollte⁵. Portugal wirkte aktiv am MPHASIS-Projekt mit, einer der zentralen Hintergrundbeiträge zu dieser Peer Review ist das nationale Positionspapier über Portugal, das im Rahmen von MPHASIS erstellt wurde (Caeiro, 2009).

Studie über Ausgrenzung im Wohnungsbereich: Wohlfahrtregelungen, Bereitstellung von Wohnraum, Arbeitsmärkte

Dieses ebenfalls im Rahmen von PROGRESS finanzierte Projekte untersuchte die Wechselwirkung von Wohlfahrtregelungen und verschiedenen wohnungspolitischen Ansätzen, vor allem im Hinblick auf die Entstehung und Linderung von Ausgrenzung im Wohnungsbereich (Stephens et al., 2010)⁶. Eine zentrale Zielsetzung dieses Forschungsvorhabens bestand darin, den Einfluss des Wohlfahrtsmodells und der Wohnungspolitik auf Umfang, Ursachen und Ausprägung von Obdachlosigkeit zu ergründen und Politikmechanismen zu beleuchten, die für besonders gefährdete Gruppen eingesetzt werden (u. a. alleinstehende Männer mit Betreuungsbedarf, junge Menschen, Frauen auf der Flucht vor Gewalthandlungen und Zuwanderinnen/Zuwanderer). Portugal gehört zu den sechs an dieser Studie beteiligten Mitgliedstaaten; das vom nationalen Projektteam Portugals für die Studie über Ausgrenzung im Wohnungsbereich zusammengestellte Material ist auch in diese Peer Review eingeflossen (Baptista / Perista, 2010)⁷.

Gegenseitiges Lernen über soziale Ausgrenzung und Ausgrenzung im Wohnungsbereich

Auf dieser von der Europäischen Kommission veranstalteten Konferenz nahmen politische EntscheidungsträgerInnen, InteressenvertreterInnen, ForscherInnen und VertreterInnen von Projekten in der EU teil. Im Mittelpunkt standen zwei vorrangige Themenbereiche, die Wohnungslosigkeit und Ausgrenzung im Wohnungsbereich und die aktive Eingliederungsstrategie der Gemeinschaft. Auf der Konferenz wurde der Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010 vorgestellt. Ferner wurden die Ergebnisse einer Reihe von Projekten besprochen, die von PROGRESS finanziert wurden, sowie die Erkenntnisse der „Studie über Ausgrenzung im Wohnungsbereich“ (unter der Leitung von Stephens et al., 2010).

5 Der Abschlussbericht und weitere Dokumente zu diesem Projekt stehen unter folgender Adresse zum Herunterladen bereit: <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/>
6 Der Abschlussbericht steht unter folgender Adresse zum Herunterladen bereit: <http://www.york.ac.uk/inst/chp/publications/PDF/EUExclusion/HOUSING%20EXCLUSION%2026%20May%202010.pdf>
7 Der portugiesische Länderbeitrag zu dieser Studie steht unter folgender Adresse zum Herunterladen bereit: <http://www.york.ac.uk/inst/chp/publications/PDF/EUExclusion/Portugal.pdf>



Europäische Konsenskonferenz zum Thema Obdachlosigkeit

Am 9./10. Dezember 2010 fand in Brüssel die Europäische Konsenskonferenz zum Thema Obdachlosigkeit statt. Sie sollte ein gemeinsames Verständnis der grundlegenden Fragen rund um Wohnungs- und Obdachlosigkeit freisetzen und damit die Grundlagen für den Erfolg der zukünftigen Politikarbeit schaffen. Die Konsenskonferenzen, die ursprünglich in den Sektoren Gesundheit und Technologie eingesetzt wurden, stellen eine Problemlösungsstrategie für Themenbereiche dar, wo das Fehlen eines gemeinsamen Verständnisses den Politikfortschritt behindert. Die Europäische Konsenskonferenz zum Thema Obdachlosigkeit war die erste Konsenskonferenz zu sozialen Fragestellungen auf europäischer Ebene. Die Initiative ging auf die belgische Präsidentschaft der Europäischen Union zurück, die Organisation erfolgte gemeinsam mit der Europäischen Kommission. FEANTSA koordinierte die Abwicklung, als wichtige Partnerin fungierte die französische Regierung.⁸

Relevante Peer Reviews

Vier ältere Peer Reviews und eine laufende aus dem Jahr 2010 sind für diese Peer Review zur nationalen Obdachlosenstrategie Portugals von besonderer Relevanz⁹.

10

Die englische „Rough Sleeping Strategy“, Vereinigtes Königreich (2004)¹⁰

Die englische „Rough Sleeping Initiative“ verfolgte das Ziel, die Zahl der Obdachlosen deutlich zu senken und ehemalige Obdachlose in dauerhaften Wohnungen sowie allgemein in die Gesellschaft zu integrieren. Seit der 2004 abgehaltenen Peer Review hat sich diese Strategie weiter entwickelt; generell ist es gelungen, die Obdachlosenzahl gegenüber der Ausgangslage von 1998 auf einem dauerhaft niedrigen Niveau zu halten. Allerdings wurden die in England zur Obdachlosenzählung eingesetzten Methoden stark kritisiert. Die seit kurzem amtierende Koalitionsregierung aus Konservativen und LiberaldemokratInnen hat nun ein Konsultationsverfahren im Hinblick auf eine Neugestaltung der Obdachlosenenerhebungen in die Wege geleitet¹¹.

8 http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Leaflets/FEA%20014-09_EN.pdf

9 Zusätzlich zu erwähnen ist eine französische Peer Review aus dem Jahr 2007, die sich in weiten Teilen ebenfalls mit der Problematik der Obdachlosigkeit befasste («Nationaler Aktionsplan zur Beseitigung von Substandard-Unterkünften»). <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2007/national-action-plan-against-substandard-housing>

10 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2004/the-rough-sleepers-unit-england>

11 <http://www.communities.gov.uk/publications/housing/evaluatingroughsleeping>



Dänemark — Vorbeugende Maßnahmen und Lösungsstrategien zum Problem der Wohnungslosigkeit (2005)¹²

2002 hat die dänische Regierung ein Aktionsprogramm mit dem Namen „Unsere gemeinsame Verantwortung“ aufgelegt, das auf die sozial am stärksten ausgegrenzten Personengruppen in Dänemark abzielte — darunter Wohnungslose, Drogen- und Alkoholabhängige, Prostituierte und Menschen mit geistigen Behinderungen. Einen Programmschwerpunkt bildeten Obdachlose, deren Wiedereingliederung in normalen Wohnumgebungen mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist, und ältere Obdachlose, die einer gewissen Wohnfürsorge bedürfen, aufgrund ihrer Erfahrungen mit Wohnungslosigkeit und bestimmter Verhaltensauffälligkeiten aber nicht in einem herkömmlichen Wohnumfeld untergebracht werden können. Die dänische Regierung rief spezielle Wohnheime und darüber hinaus eine Initiative mit dem unglücklichen Titel „freakiges Wohnen für freakige Lebensstile“ ins Leben, bei der alternative Kleinwohnungen bereitgestellt wurden und jene, die ein unabhängiges Leben anstrebten, bei der Erhaltung dieser Unterkunft unterstützt wurden. Die BewohnerInnen dieser „freakigen“ Wohnungen waren keinen ablehnenden Reaktionen ausgesetzt, sollten sie ein ungewöhnliches Verhalten an den Tag legen. Als weiteres Angebot enthielt das Programm Noteinrichtungen wie beispielsweise Cafés mit Notschlafplätzen. Die Projektumsetzung lag bei den Kommunen, die dafür von der Zentralregierung eigene Finanzierungsmittel bereitgestellt bekamen.

Norwegen — Nationale Strategie — Der Weg zur festen Bleibe (2006)¹³

Die mit Unterstützung des norwegischen Parlaments eingesetzte nationale Strategie zur Vermeidung und Bekämpfung von Obdachlosigkeit verfolgte folgende Ziele: Vermeiden, dass Menschen in die Obdachlosigkeit abrutschen; Herstellung einer angemessenen Qualität von Notschlafstellen; Gewährleistung, dass Obdachlose binnen angemessener Fristen Angebote für dauerhafte Wohnungen erhalten. Es wurden fünf Leistungsziele aufgestellt. So sollte die Zahl der Zwangsräumungen um 30 % gesenkt und danach getrachtet werden, dass niemand nach einer Entlassung aus dem Gefängnis oder einer ähnlichen Institution eine provisorische Wohnung aufzusuchen gezwungen ist. Die Strategie wurde vom Ministerium für Lokalverwaltung und Regionalentwicklung in Zusammenarbeit mit anderen Ministerien, der staatlichen Norwegischen Bank für Wohnungswesen, der Provinzverwaltung und den lokalen Gebietskörperschaften koordiniert. Den lokalen Gebietskörperschaften kam

12 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/preventing-and-tackling-homelessness>

13 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/national-strategy-to-prevent-and-tackle-homelessness>



gemeinsam mit Vereinen und Verbänden die Hauptverantwortung für die Erreichung der Ziele zu. Das Fazit lautete, dass dieses Modell als bewährte Verfahrensweise für die Zusammenarbeit zwischen Zentral- und Lokalregierungen bei der Verwirklichung maßgeblicher Ziele im Kampf gegen Obdachlosigkeit angesehen werden kann.

Österreich — „Obdachloserhebung“: Für verbesserte Planungsgrundlagen in der Wohnungslosenunterstützung (2009)¹⁴

In der Stadt Wien gibt es seit über 20 Jahren ein Programm zur Obdachloseneingliederung. Trotz dieses traditionellen Politikengagements bestand ein Mangel an Praxiserfahrung, was die Werkzeuge für die Beobachtung und Beurteilung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit anbetrifft, um Erkenntnisse für die Politikgestaltung und Versorgungsplanung zu gewinnen. Quantitative und qualitative Daten zur Obdachlosigkeit sollten der Stadt die Möglichkeit geben, die lokale sozialpolitische Planung bedürfnisgerecht anzupassen und zu verbessern, um letztlich die Eingliederung Wohnungsloser in den regulären Wohnungsmarkt voranzutreiben. Die Stadt Wien wollte die in der Peer Review freigesetzten Erkenntnisse in die Verbesserung ihrer Wissensgrundlagen für die Weiterentwicklung und Evaluierung ihres Politikinstrumentariums einfließen lassen. Das darüber hinaus gehende Ziel dieser Peer Review lautete, Konzepte für optimierte Datenerhebungen zur Obdachlosigkeit auf der Ebene der Lokalregierungen der Gemeinschaft zu untersuchen.

Finnland — Nationales Programm zur Eindämmung von Langzeitobdachlosigkeit (2010)¹⁵

2008 fällte die norwegische Regierung den Beschluss, ein nationales Programm zur Eindämmung der Langzeitobdachlosigkeit mit einer Laufzeit von 2008 bis 2011 einzusetzen. Das Programm zielt auf die Halbierung der Zahl der langfristig Wohnungs- und Obdachlosen bis 2011 und auf die restlose Beendigung des Problems bis 2015 ab. Unter der Prämisse, dass die Wohnungsversorgung oberste Priorität besitzt, insofern als sie die Voraussetzung für die Lösung nachgelagerter sozialer und gesundheitlicher Probleme darstellt („Housing First“), beinhaltet das Programm das Ziel, herkömmliche Notschlafstellen ausnahmslos in Einrichtungen für betreutes Wohnen umzuwandeln, in denen eine unabhängige Lebensgestaltung gefördert wird. Es wird damit gerechnet, dass 1.250 zusätzliche Unterkünfte, betreute Wohneinheiten und sonstige begleitete Wohnplätze entstehen. Das Programm enthält ferner Projekte,

¹⁴ <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/counting-the-homeless>

¹⁵ <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness>



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 eine Partnerschaft zwischen der Zentralregierung und den zehn größten von Obdachlosigkeit betroffenen Städten des Landes. Die in Finnland abgehaltene Peer Review unternahm eine Erfolgsbewertung des Programms und diente dem Erfahrungsaustausch mit Staaten, die ähnliche nationale Programme oder Strategien zur Eindämmung von Langzeitobdachlosigkeit planen oder bereits umgesetzt haben.



B. Politikinstrument des Gastgeberlands — nationale Obdachlosenstrategie Portugals

Portugals „Nationale Strategie für Obdachlosenintegration — Prävention, Intervention und Nachbetreuung, 2009–2015“ beruht auf der Mitgestaltung einer breiten Palette von Anspruchsgruppen, deren Organisationen sich öffentlichkeitswirksam für diese Strategie einsetzten. Am 14. März 2009 erfolgte der offizielle Auftakt der Strategie, mit einer vom Ministerium für Arbeit und Soziales veranstalteten Zeremonie. Im Hinblick auf die Konzeption dieser nationalen Strategie wurde eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe eingesetzt, der neben öffentlichen Instanzen auch VertreterInnen privater Organisationen (ohne Erwerbszweck) angehörten. Das Institut für Sozialversicherungswesen, das 2001 ins Leben gerufen wurde und dem Ministerium für Arbeit und Soziales untersteht, übernahm die Koordination der Arbeitsgruppe.

Die „Nationale Obdachlosenstrategie Portugals“ sticht insofern hervor, als sie für Herangehensweisen südeuropäischer Staaten an die Problematik der Wohnungs- und Obdachlosigkeit Modellcharakter besitzt (Baptista, 2009). Während in einer Reihe nordeuropäischer Länder bereits mehrere einschlägige Nationalstrategien bestehen — darunter in Irland, Großbritannien, Schweden, Dänemark, Finnland, den Niederlanden und Frankreich (Benjaminsen et al., 2009) –, handelt es sich hier um die erste „südeuropäische“ Strategie von nationaler Tragweite (Baptista, 2009). Aus diesem Grund birgt dieser Prozess eines starkes Lernpotential, in erster Linie für andere Staaten mit einem Wohlfahrtsmodell „südeuropäischer Prägung“, die eine Strategie zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit ins Auge fassen — trotz aller Unterschiede innerhalb dieser Staatengruppe. Darüber hinaus darf davon ausgegangen werden, dass die inklusive Herangehensweise an die portugiesische Strategie Bausteine für bewährte Verfahrensweisen enthält, die auch für andere Mitgliedstaaten in Nord-, Mittel- und Osteuropa von Belang sein dürften.

Entwicklung der nationalen Obdachlosenstrategie Portugals

Antriebsfaktoren hinter der Strategie

In Portugal erfolgte die Fürsorge der am stärksten benachteiligten Mitglieder der Gesellschaft — ebenso wie in anderen Staaten Südeuropas (Italien, Griechenland, Spanien) — traditionell durch informelle soziale Netzwerke: Familie, NachbarInnen und die lokale Gemeinschaft. Diese Netzwerke waren eine „kompensatorische“ Form von Sozialwesen. Allerdings ist es in den letzten Jahrzehnten im Zuge des ge-



sellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels zu einer Aufweichung dieser Gefüge gekommen. Wohlfahrts- und sonstige gemeinnützige Organisationen versuchen zunehmend — und zum Teil mit staatlichen Fördermitteln –, die entstandene Lücke zu füllen (Caeiro, 2009). Auf dem Gebiet der Obdachlosigkeit beispielsweise handelt es sich bei den DienstleistungsträgerInnen überwiegend um Organisationen ohne Erwerbszweck (kirchliche und nicht-kirchliche NRO), die zu ca. 80 % vom Staat finanziert werden.

Die relative Armutsquote¹⁶ Portugals — an die 18 % (Stephens et al., 2010) — zählt im EU-Vergleich zu den höchsten; besonders gefährdet sind Ältere (22 %) und Jugendliche unter 16 Jahren (23 %). Bis in die frühen 1990-er Jahre waren spezifische Maßnahmen oder Politikinitiativen zur Armutsbekämpfung in Portugal inexistent, das Engagement für den Aufbau einer Obdachlosenpolitik blieb begrenzt. Dies änderte sich erst, als die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten aufforderte, Wohnungs- und Obdachlosigkeit als vorrangiges Problemfeld zu behandeln und in ihre nationalen Aktionspläne (heute: nationale Strategiepläne), die im Rahmen der „EU-Strategie für Sozialschutz und soziale Eingliederung“ erarbeitet wurden, spezifische Maßnahmen einfließen zu lassen (Caeiro, 2010)¹⁷.

Obwohl in Portugal kaum zuverlässiges Evidenzmaterial über Trends im Zusammenhang mit Obdachlosigkeit vorhanden ist, stellte sich Anfang der 2000-er Jahre heraus, dass die Problematik sich in Städten wie Lissabon und Porto ausweitete. Die sichtbare Verschärfung der Lage und die Schwierigkeit, aufgrund unkoordinierter Rückmeldungen eindeutige Einblicke in das Phänomen zu gewinnen, veranlasste das Ministerium für Arbeit und Soziales zu einer systematischeren Herangehensweise (das Ministerium fungiert über das Sozialversicherungsinstitut ISS als wichtigstes Finanzierungsorgan und als Regulierungsinstanz für Dienstleistungen in Sachen Wohnungs- und Obdachlosigkeit). Der eingeleitete Prozess führte schließlich zu einer breit angelegten Partnerschaft, die die nationale Obdachlosenstrategie zu Tage förderte.

Entwicklungsprozess der Strategie

Der erste Schritt bestand darin, sich ein besseres Bild von Realität und Umfang der Obdachlosenproblematik in Portugal zu machen. 2004 übermittelte das ISS allen in Frage kommenden Einrichtungen (Kommunen, lokalen Sozialdienstleistungsträ-

16 Anteil der Personen, die in einem Haushalt mit weniger als 60 % des Medianeinkommens leben.

17 Der entsprechende Bericht steht unter folgender Adresse zum Herunterladen bereit: http://www.feantsa.org/files/freshstart/Campaign_2010/background_docs/FEANTSA_handbook_EN_FINAL.pdf



gerInnen, DienstleistungsanbieterInnen auf dem Gebiet der Obdachlosigkeit) einen Erhebungsbogen, um Angaben zum vorhandenen Versorgungsangebot für von Obdachlosigkeit Betroffene zu erfassen. Aus dieser Initiative ging Ende 2005 die erste landesweite Obdachlosenzählung Portugals hervor. Eine vom ISS in weiterer Folge durchgeführte Einschätzung der Obdachlosenunterkünfte machte einen Mangel an strategischer Koordination sichtbar.

Zu den wichtigsten Schlussfolgerungen all dieser Untersuchungen gehörte, dass es dringend erforderlich war, eine nationale Strategie auszuarbeiten, um Obdachlosigkeit zu verhindern, Betroffenen mit wirksamen Interventionen zu begegnen und sie beim Ausstieg aus der Obdachlosigkeit mit einer längerfristigen Nachbetreuung zu unterstützen. Die bruchstückhafte Dienstleistungsversorgung in Portugal, die mangelhafte strategische Zusammenarbeit zwischen Behörden und Defizite hinsichtlich Informationsverteilung und Monitoring zählten zu den größten Herausforderungen, die geortet wurden. Gleichzeitig gab es aber auch ermutigende Anzeichen für das Entstehen lokalen Engagements in manchen Landesteilen, um der Obdachlosigkeit mit weiter reichenden Strategien beizukommen.

16 Im März 2007 fand ein Treffen einer ganzen Reihe öffentlicher und privater Einrichtungen statt, die mit dem Obdachlosenproblem in Berührung stehen. Dabei wurde der Beschluss gefasst, eine nationale Obdachlosenstrategie auszuarbeiten; für deren Konzeption wurde eine vom ISS koordinierte interinstitutionelle Arbeitsgruppe gebildet. Diese Gruppe knüpfte an die für die Obdachlosenzählung 2005 entstandene Partnerschaftsstruktur an. Im Unterschied zu dieser wurde jedoch auch NRO mehr Beteiligungsspielraum geboten, und anstatt der lokalen Instanzen wirkten überwiegend nationale Organe mit; außerdem agierten an der Seite der Politikverantwortlichen auch Forschungseinheiten (es wurden also nicht nur Beiträge in Auftrag gegeben). Nicht zuletzt wurden Vorkehrungen getroffen, um in Schlüsseletappen vereinzelte Beiträge bestimmter externer Anspruchsgruppen (z. B. FEANTSA) heranzuziehen. In der Planungsphase wurden zusätzliche Anspruchsgruppen ausgemacht, darunter das Verteidigungs- sowie das Bildungsministerium. Ein derart angelegtes Konsultationsverfahren war in Portugal — insbesondere auf nationaler Ebene — bis dahin beispiellos.

Ein weiteres Schlüsselement im Prozess der Strategieentwicklung bestand darin, dass die einzelnen Mitglieder der interinstitutionellen Gruppe regelmäßig hochrangigen Verantwortlichen ihrer jeweiligen Organisation berichten sollten, um die „institutionelle Billigung“ der von der Gruppe unternommenen Bemühungen zu gewährleisten. Sobald in den schwierigsten Fragen ein Konsens hergestellt war, wurde von sämtlichen Gruppen eine formale „institutionelle Zustimmung“ erbeten. Ein Beispiel



ist die Begriffsbestimmung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit: Alle Partnerinstitutionen unterschrieben eine Verpflichtungserklärung zur Annahme der vereinbarten Definition sowie zu deren landesweiten Veröffentlichung. Diese „schrittweise Legitimierung“ stellte einige Anspruchsgruppen vor große Herausforderungen, vor allem solche mit verbandsähnlichen Strukturen (z. B. NRO).

Die nationale Obdachlosenstrategie wurde im März 2009 offiziell vorgestellt und lanciert. Die erste Umsetzungsetappe umfasste den Aufbau operationeller Werkzeuge (Schulungshandbuch für MitarbeiterInnen, Informationssysteme u. dgl.) und der nötigen Monitoring- und Bewertungsinstrumente. Besonders Bedacht genommen wurde zudem auf die Ausbreitungsarbeit und die fortlaufende Einbeziehung von Anspruchsgruppen in regelmäßigen Zusammenkünften der interinstitutionellen Gruppe mit „lokalen Sozialnetzen“, welche für die Strategiedurchführung vor Ort zuständig sind. Datenerhebungen zu Merkmalen von Betroffenen bildeten ein weiteres Kernelement der Strategieumsetzung. Insofern als diese Analysen noch nicht von allen lokalen Sozialnetzen abgeschlossen sind, liegt noch kein vollständiges Bild von der Tragweite der Obdachlosigkeit in Portugal vor. Laut der vom Gastgeberland angestellten Schätzung leben an die 3.000 Menschen in Portugal ohne Obdach (nach der unten beschriebenen, relativ eng gefassten Definition), die meisten in Lissabon und Porto.

Inhalte der Strategie

Die Strategie setzt sich überwiegend aus breit angelegten Zielen zusammen, die es gilt, auf lokaler Ebene umzusetzen. Die Grundlage dafür bilden ausführliche Obdachlosenpläne, mit denen lokale Bedürfnisse und Prioritäten berücksichtigt werden sollen. Die Strategie verfolgt zwei Hauptziele:

- Ausbau der gesicherten Datengrundlagen zum Problemfeld der Wohnungs- und Obdachlosigkeit durch die Festlegung auf einheitliche Begriffsbestimmungen; geteilte Informationsnutzung und gemeinsames Begleitsystem
- Qualitätsförderung auf dem Gebiet der Dienstleistungen und Aktionen für Obdachlose

Die Strategie nennt drei Schwerpunktgebiete, die im Rahmen der beiden Hauptziele angegangen werden müssen:

- Präventivmaßnahmen, um Obdachlosigkeit infolge von Zwangsräumungen oder nach dem Austritt aus Institutionen abzuwenden



- Direktinterventionen in Situationen der Wohnungs- und Obdachlosigkeit, mit einem besonderen Augenmerk auf der Klärung von Abläufen und Zuständigkeiten sowie mit Blick auf innovative Vorgehensweisen
- Nachbetreuung im Anschluss an die Reintegration im Wohnumfeld (muss innerhalb der lokalen Sozialnetze stattfinden)

Die qualitative Verbesserung der Interventionspraxis auf dem Gebiet der Wohnungs- und Obdachlosigkeit nimmt in der Strategie einen besonderen Platz ein. Verwirklicht werden soll dies u. a. mit Schulungsinitiativen, Maßnahmen für mehr Effektivität in lokalen Obdachlosenstellen und der Einsetzung gebündelter lokaler Konzepte. Die Strategie stellt den Aspekt der Ausgrenzung stärker in den Vordergrund, als dies in der portugiesischen Obdachlosendebatte bislang der Fall war; daneben werden aber auch zusätzliche Problemfelder wie Gesundheit, Einkommensverhältnisse, Sozialleistungen und Beschäftigung direkt angegangen.

Darüber hinaus wird mit der Strategie ein Organisationsgefüge für die Umsetzung, Überwachung und Evaluierung der Initiative — sowohl auf nationaler als auch lokaler Ebene — geschaffen. Die nationale Strategie bestätigt die Aufwertung lokaler Anspruchsgruppen (allen voran lokaler Gebietskörperschaften und lokaler Sozialnetze), die in den Obdachlosenstrategien der letzten Jahre begann. Gleichzeitig enthält sie Leitlinien für die Durchführung lokaler „Diagnosen“ zur Obdachlosigkeit und lokale Obdachlosenpläne. Eine „Nationale Gruppe für Durchführung, Monitoring und Evaluierung der Strategie“ kümmert sich um die Verbreitung dieser Leitlinien und unterstützt die lokalen Netzwerke und Einheiten bei der Konzeption der Obdachlosenpläne.

Die „Philosophie“ hinter der nationalen Obdachlosenstrategie Portugals lässt sich folgendermaßen zusammenfassen (Baptista, 2009):

- Ausbau der faktengesicherten Grundlagen
- Verbesserte Zusammenarbeit zwischen Behörden, gemeinsame Verantwortung
- Verbesserte Personalschulungen, u. a. für eigene ObdachlosenbetreuerInnen
- Verstärkte Fokussierung von Wohnbedürfnissen und konkreten Aktionen
- Sicherstellung der Kontinuität und Vielfalt des Unterstützungsangebots
- Schwerpunktverlagerung in der Rolle des Staates zugunsten einer eher strategieorientierten Kontrolle über die Dienstleistungserbringung



Ein wichtiger Aspekt vieler nationaler Obdachlosenstrategien liegt — wie auch im Gemeinsamen Bericht 2010 hervorgehoben — in konkreten Zielgrößen und Indikatoren zur Fortschrittmessung in der Erreichung dieser Ziele (Benjaminsen et al., 2009). Die Detailziele der portugiesischen Strategie beziehen sich in erster Linie auf die Politikdurchführung oder sog. „Meilensteine“, so zum Beispiel die Durchsetzung der Begriffsbestimmungen, die Durchführung der Personalschulungen, die Einrichtung lokaler Netzwerke, die Schaffung von Informationssystemen usw. Daneben finden sich aber auch einige konkrete Zielvorgaben im Zusammenhang mit der Dienstleistungserbringung — so sollen 80 % der Betroffenen über eineN eigeneN FallbetreuerIn verfügen. Eine kleine Reihe von Zielen schließlich betrifft die Wirksamkeit für die Obdachlosen selbst: Unter anderem sollte erreicht werden, dass niemand länger als 24 Stunden mangels einer Alternative auf der Straße zubringen muss, und dass niemand beim Austritt aus einer Institution ohne die nötige Unterstützung für die Versorgung mit einem Wohnplatz bleibt. Ergänzend dazu gibt es eine ganze Palette von lokal vereinbarten, spezifischen Zielen.

Die ersten Umsetzungsberichte weisen zwar für 2009 gute Fortschritte in Teilbereichen aus, insbesondere bezüglich der Durchsetzung der Begriffsdefinitionen, der lokalen Datenerfassung zur Obdachlosigkeit und der Einsetzung zweckmäßiger Abläufe und Strukturen, lassen daneben aber eine Reihe von Schwierigkeiten zu Tage treten. Diese liegen hauptsächlich im Mangel an Finanz-, Human- und Logistikressourcen, die für die Erreichung sämtlicher vereinbarter Ziele bereitgestellt wurden, begründet. Ferner spielen zeitliche Abstimmungsprobleme sowie vereinzelt Widerstände gegen eine Intervention auf diesem Gebiet oder gegen das Ausfüllen der Fragebogen eine Rolle. Dass die Strategie nicht „zwingend durchsetzbar“ ist, wurde als weitere Hürde ins Treffen geführt.

Für 2010 wurden u. a. folgende Maßnahmen geplant:

- Überwachung des Auf- bzw. Ausbaus zweckmäßiger Interventionsnetze vor Ort
- Weiterentwicklung der Informationssysteme
- Umsetzung innovativer Lösungen zur Gewährleistung eines Mindeststandards der Dienstleistungen
- Personalschulungen
- Monitoring und Evaluierung der Strategie

Es wurde unterstrichen, dass die Strategie vor allem mittel- und langfristige Ziele zum Gegenstand hat und konkrete Ergebnisse in diesem frühen Stadium nur in Ein-



zelfällen zur Debatte stehen. Es bestand vielmehr die Hoffnung, dass sich die eingesetzten neuen Mechanismen, die für Portugal einen „Paradigmenwechsel“ im Umgang mit Obdachlosigkeit bedeuten, mit der Zeit bewähren. Allgemein wurde festgehalten, dass die lokalen Sozialnetze, die bereits im Vorfeld bestanden hatten, überall dort, wo die Strategie erfolgreich umgesetzt werden konnte, einen Schlüsselfaktor bildeten; aus den Pilotprojekten lassen sich wertvolle Erkenntnisse ableiten.

Besonders auffällig ist ferner der maßgebliche Einfluss von EU-Initiativen auf die Ausarbeitung dieser portugiesischen Initiative. So scheint die nachdrückliche Befassung mit der Obdachlosenproblematik in der OKM Soziales überaus hilfreich gewesen zu sein. Außerdem flossen diverse vom FEANTSA entwickelte Instrumente (u. a. die ETHOS-Definition) in Aufbau und Umsetzung der Strategie ein.



C. Politikinstrumente und Erfahrungen in den Peer-Ländern, Beiträge der Interessenvertretungen (EUROCITIES und FEANTSA)

Diese in Portugal abgehaltene Peer Review verfolgte als wichtigste Zielsetzung die Förderung gegenseitigen Lernens und die Durchleuchtung bewährter Verfahrensweisen im Zusammenhang mit der Entwicklung nationaler Strategiekonzepte zur Bekämpfung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit. Dabei wurde ein besonderes Augenmerk auf die wirksame Einbeziehung einer ganzen Reihe von relevanten Anspruchsgruppen in die Ausgestaltung und Umsetzung dieser Strategien gelegt. Folglich wurden die Peer-Länder und Interessenvertretungen ersucht, ihren Standpunkt zur Entwicklung und zu den Inhalten der portugiesischen Strategie darzulegen, unter Bezugnahme auf den eigenen Politik- und Strategierahmen und ihre Erfahrungswerte¹⁸.

Eine Reihe von Staaten erachtete das portugiesische Modell bzw. die Möglichkeit zur Teilnahme an der Peer Review als überaus hilfreich. Dazu zählt **Serbien**, wo dies zum Anlass genommen wurde, einen Nachdenkenprozess über „neue schutzwürdige Gruppen“ (u. a. Obdachlose) einzuleiten. Als Rahmen dient dafür die serbische Strategie für Armutsbekämpfung und das Programm, das auf die übrigen Aspekte der EU-Agenda für soziale Eingliederung abgestellt ist — ein Teil der Bewerbung Serbiens als Kandidatenland. Der Ansatz, die Wohnungsversorgung als vorgelagerte Problemlösung anzusiedeln, und die Aspekte der Einzelfallbetreuung wurden aus der Sicht Serbiens als besonders hilfreiche Aspekte der portugiesischen Strategie wahrgenommen.

Die Lage Portugals und **Polens** weisen zahlreiche Gemeinsamkeiten auf, insbesondere bezüglich des hohen Stellenwerts von NRO und der traditionellen Rolle informeller Netzwerke in der Versorgung schutzwürdiger Personen. Eine weitere Parallele betrifft die traditionelle Schwerpunktsetzung auf Notfall- und Kriseninterventionen und den Umstand, dass Obdachlosigkeit vor allem als „soziales“ und nicht als ein Problem der Wohnungsversorgung begriffen wurde. Aus polnischer Warte liegt einer der aufschlussreichsten Aspekte des portugiesischen Konzepts in der Herangehensweise, die ausdrücklich mehrere Bereiche und Dienststellen umspannte.

¹⁸ Diese Beiträge stehen unter folgender Adresse zum Herunterladen bereit: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/building-a-comprehensive-and-participative-strategy-on-homelessness>



Trotz der Ernsthaftigkeit des Problemfelds hat Polen in Fragen der Wohnungs- und Obdachlosigkeit keine nationale Strategie (frühere Arbeiten an einem „Nationalen Programm“ sind derzeit ausgesetzt). Die Bilanz lautete, dass die portugiesische Strategie mit zahlreichen Bausteinen für bewährte Verfahrensweisen aufwarten kann, die angesichts der ähnlichen Ausgangsverhältnisse in beiden Staaten auch in Polen Anwendung finden könnten. Dies gilt in erster Linie für die aktive Beteiligung einer großen Anzahl von Sektoren und die Zeiterfordernis für die Erarbeitung einer integrierten Strategie.

Auch mit **Ungarn** bestehen zahlreiche Gemeinsamkeiten — dort werden Obdachlosendienstleistungen zu über 50 % von NRO wahrgenommen. Übereinstimmend mit dem Befund Polens besitzt die Vorgehensweise, alle relevanten Akteurinnen und Akteure an einem Tisch zu versammeln, auch aus ungarischer Sicht ein besonders großes Erkenntnispotential. Ungarn hat eine umfassende, von der Regierung beauftragte Obdachlosenstrategie ausgearbeitet, jedoch wurde ein essenzieller Schritt ausgelassen: die Einbeziehung aller relevanten Anspruchsgruppen. Ferner mangelte es an politischer Unterstützung für die Strategie, die überdies nicht auf Regierungsebene verabschiedet wurde. In Ungarn waren die Voraussetzungen für eine lückenlose Umsetzung einer nationalen Strategie nicht gegeben: Unzureichendes Engagement seitens der Politik und der Interessenvertretungen, nur teilweise Ressourcenzuweisungen, keine Debatte in Öffentlichkeit oder Medien. Die neue ungarische Regierung hat nun jedoch eine Entschließung angenommen, um mittelfristig einen Aktionsplan zur Senkung der Obdachlosenzahlen einzusetzen.

In **Spanien** ist eine zentralstaatlich eingesetzte, nationale Obdachlosenstrategie nicht denkbar, weil Sozialpolitik (und damit der Kampf gegen Obdachlosigkeit) in erster Linie in die Zuständigkeit der autonomen Regionen und der Kommunen fällt. Dank europäischer Politikinitiativen ist es jedoch gelungen, im Land ein solides Netz von Interessengruppen zu knüpfen, die sich mit sämtlichen Problembereichen des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung befassen. Ferner wurde ein ministerieller Ausschuss ins Leben gerufen, dem alle für den Sozialschutz relevanten Ressorts angehören. Nicht zuletzt gibt es in Spanien einen landesweiten NRO-Rat. Es sind Bemühungen in Gang, um zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, die für die Obdachlosenproblematik von Belang sind, eine Zusammenarbeit und einen Konsens herzustellen; eine Arbeitsgruppe für obdachlose Menschen wurde ins Leben gerufen. Anlässlich eines Seminars in Sevilla im November 2010 stellte die Zentralregierung den autonomen Regionen und lokalen Gebietskörperschaften ein Modell für Mindeststandards von Obdachlosendienstleistungen vor, zusammen mit Vorschlägen zu Strukturen und Verwaltungstechniken für die betreffenden Dienst-



leistungen. Die Erfahrungswerte aus Portugal könnten auch auf die spanischen Verhältnisse umgelegt werden — wie jedoch betont wurde, ist die Vorgehensweise in Spanien aufgrund der deutlich komplexeren Entscheidungsstrukturen mit beträchtlichen Herausforderungen verbunden.

Wie bereits erwähnt, wurde in **Finnland** ein neues nationales Programm zur Eindämmung von Langzeitobdachlosigkeit lanciert. Damit sollen jene Ziele, die bei früheren Strategien im Zusammenhang mit Personen mit Mehrfachbedarf — hinausgehend über Wohnen — verfehlt wurden, angegangen werden. Modellen, die die Zurverfügungstellung von Wohnraum als vorrangigen Problemlösungsschritt erachten — „Housing First“ –, wird darin ein besonderes Gewicht beigemessen; im Rahmen dieser Strategie versucht Finnland, provisorische Unterkünfte vollständig abzuschaffen. So wurden Obdachlosenhäuser und Schlafsäle in betreute Wohneinheiten umgewandelt, in denen die Betroffenen eine dauerhafte Bleibe finden. Im finnischen Kontext hat sich herausgestellt, dass letzten Endes zählt, was Obdachlose aus dieser Intervention für sich mitnehmen, und dass ein nachdrückliches Engagement in jedem Fall einen finanziellen Einsatz erfordert. Aus diesen Gründen ist die Strategie Finnlands konkret angelegt und mit eindeutigen Finanzverpflichtungen für die beteiligten Partnerinstanzen versehen. Dieses nationale Programm stützt sich auf ein beachtliches zweckgebundenes Budget, das neben kommunalen Beiträgen überwiegend vom Staat bestritten wird. Wie berichtet wurde, unterhalten die finnischen NRO gute Beziehungen zur Regierung — und ganz besonders zu den Kommunen. NRO wurden als strategische Partnerinnen anerkannt, die in der Lage sind, bestimmte Ideen umzusetzen, die für Kommunen kaum in Frage kommen, da es zu lange dauern würde, die nötigen administrativen und politischen Zusagen einzuholen. Die finnischen NRO waren ferner eingeladen, sich bereits im Planungsstadium des Politikinstrumentariums einzubringen.

Irland hat sich mit einer nationalen Obdachlosenstrategie für die Periode 2008–2013 ausgestattet (The Way Home — „Der Weg nach Hause“). Die sechs Zielvorgaben sind insbesondere auf die Beseitigung der Langzeitobdachlosigkeit und die Vorbeugung von Situationen, wo das Übernachten im Freien unausweichlich wird, ausgerichtet. Der diesbezügliche Zeithorizont liegt bei 2010. Es wurde eine Vielzahl neuer Politikmaßnahmen und Prozeduren initiiert, und es besteht ein reges Interesse von Medien und Politik, um sicherzustellen, dass dieses Ziel verwirklicht bzw. dass zumindest daran festgehalten wird. Der Interventionsschwerpunkt liegt in Dublin, das die meisten Wohnungslosen zählt. Die Obdachlosendienstleistungen Dublins wurden vollständig umstrukturiert; es soll in Irland künftig keine provisorischen Unterkünfte mehr geben. Das neue Instrumentarium umspannt kurzfristige Notunter-



bringungen, betreute Langzeitunterkünfte und reguläre Wohnungen (ähnlich dem „Housing First“-Gedanken). Die verschiedenen NRO in Dublin arbeiten mit einem einheitlichen Werkzeug, der sog. „Ganzheitlichen Bedarfsbeurteilung“, auf deren Grundlage der Informationsaustausch zwischen den Behörden stattfindet.

Die nationale Obdachlosenstrategie **Dänemarks** konzentriert sich auf insgesamt acht Kommunen, auf die mehr als die Hälfte aller Obdachlosen des Landes entfällt. Die Strategie (2009–2012) umfasst vier von der Regierung ausgearbeitete Ziele, darunter die Verringerung der Zahl auf der Straße schlafender Menschen und die vollständige Beendigung der Straßenobdachlosigkeit bis 2014. Die Strategie ist überwiegend von oben nach unten angelegt, sodass viel Überzeugungsarbeit vonnöten war, um NRO und Kommunen für die Teilnahme zu gewinnen (dänische NRO, die Obdachlosenheime betreiben, begegnen den Kommunen vielfach mit Misstrauen und lehnen es ab, dass Kommunen sich eingehend mit den HeimbewohnerInnen befassen). Ein zentrales Ziel lautet, die Dauer der Aufenthalte in Obdachlosenheimen möglichst kurz zu halten; insofern wurden mehr Finanzmittel für den Ausbau des Wohnungsangebots bereitgestellt, in Übereinstimmung mit dem „Housing First“-Konzept. Dänemark beabsichtigt indessen nicht die Schließung der Heime, da kurzfristige Notlösungen für neue Obdachlose auch in Zukunft gebraucht werden. Dass kommunale Kofinanzierungen einen festen Bestandteil der dänischen Strategie bilden, hat das Engagement der Kommunen verstärkt. Die Einzelfallbetreuung und die individuelle Abstimmung der Unterstützungsarbeit genießen einen hohen Stellenwert in Dänemark.

Die portugiesische Strategie fand sowohl von **EUROCITIES** (Arbeitsgruppe Wohnungs- und Obdachlosigkeit) als auch **FEANTSA** Zuspruch. Dieses Beispiel zeige, so FEANTSA, dass *„es auch unter ungünstigen strukturellen und sozialstaatlichen Ausgangsbedingungen möglich ist, Fortschritte im Kampf gegen Obdachlosigkeit zu erzielen“* (vgl. Stephens et al., 2010). FEANTSA hob hervor, dass das zugkräftige Vorgehen des ISS und die Einbindung der Interessenvertretungen zwei besonders bedeutsame Bausteine der portugiesischen Strategie bilden. Das Fehlen eines signifikanten Ressourcenangebots sei indes ein problematischer Punkt. Nationale Initiativen sind in der Lage, Neuentwicklungen zu untermauern, wenn eine Kombination aus drei Elementen zum Zug kommt: Strategierahmenwerke, Gesetzesmaßnahmen und finanzielles Engagement. Portugal hat bislang mit Nachdruck an der Schaffung eines Strategierahmens gearbeitet, einer Strategie, die mit einigen wertvollen universellen Prinzipien aufwarten kann, auf die sich aufbauen lässt. Nur wenn die Mittel für die Umsetzung vorhanden sind, kann die Strategie auch in die Tat umgesetzt werden. Ein guter Anfang sei jedenfalls gesetzt. FEANTSA registrierte



„einen allgemeinen Konsens, dass es sich bei Obdachlosigkeit um einen Prozess, eine Abfolge von Geschehnissen handelt, und dass die Strategie auch Präventivmaßnahmen enthalten muss“. Die Strategie konzentriert sich — verständlicherweise — auf Kriseninterventionen. EUROCITIES zufolge liegt eine Möglichkeit für die Entwicklung in Richtung mehr Prävention in der Annahme eines Betreuungskonzepts, bei dem der „gesamtgesellschaftliche Nutzen“ ausdrücklich im Mittelpunkt steht. Dabei könnten Maßnahmen zur Sofortintervention als Teil der Dienstleistungen für die gesamte Gemeinschaft stehen. Die Bedürfnisse (potentiell) Obdachloser müssen in lokalen Investitionsplänen, in Gesundheitsstrategien, in der Maßnahmenplanung zur Verbrechungsbekämpfung und bei allen ähnlichen Initiativen berücksichtigt werden. Es gilt ferner, (Aus-)Bildungs- und AMPol-Dienstleistungen mit einzubeziehen. Die sekundäre Prävention muss auf die qualitative Verbesserung der Notunterkünfte (Schwerpunkt auf Qualität anstatt Quantität), die Abwendung von Zwangsräumungen (Übereinkünfte mit Großvermietern) und die Begleitung in die Unabhängigkeit abzielen. Dienstleistungen für die Krisenintervention zugunsten jener, die auf der Straße leben, können von Betreuungsteams wahrgenommen werden, an deren Bildung mehrere Behörden mitwirken. Doch auch hier muss es darum gehen, einen Ausweg zu erschließen. Weitere mögliche Aktionsfelder sind beispielsweise qualitätsabhängige Zulassungsregeln für Dienstleistungen und eine stärkere Verknüpfung von Budgetmitteln und Interventionsvorgaben, um den Strategiezielen mehr Nachdruck zu verleihen. Nicht zuletzt sollte die NutzerInnenbeteiligung als ein Mittel ins Auge gefasst werden, den Wirkungsgrad zu erhöhen.



D. Diskussionen im Verlauf des Peer Review-Seminars

Im Verlauf der Diskussionen, die während der Peer Review stattfanden, kristallisierten sich einige Kernthemen heraus. Hier eine Zusammenfassung.

Positive Wirkung der nationalen Strategie auf lokaler Ebene

Vorträge von Praxisverantwortlichen aus Lissabon, Porto und Cascais verdeutlichten, wie die nationale Strategie vor Ort umgesetzt wurde. Für Lissabon beispielsweise wurden im Rahmen eines „integrierten Interventionsmodells“ vier „Idealantworten“ ausgearbeitet: Notunterbringungen, temporäre Wohnplätze, Übergangsunterkünfte und auf den Einzelbedarf zugeschnittene Wohnungen („Housing First“ und begleitetes Wohnen). Alle Fälle von Wohnungslosigkeit werden von einer/einem EinzelbetreuerIn analysiert. In Lissabon besteht ein eigenes Protokoll, um Wohnungslosen den Zugang zu Gesundheitseinrichtungen für psychische Erkrankungen zu erleichtern. In Cascais wurde die lokale Wohnungslosenhilfe von den Einrichtungen aufgebaut, die am lokalen Sozialnetz beteiligt sind. Der geortete Aktionsbedarf wies weitreichende Überschneidungen mit der nationalen Strategie auf. Die bisherigen Fortschritte betreffen ein verbessertes Verständnis der Problemstellungen, eine wirksamere Ressourcennutzung und den verstärkten Rückgriff auf Fallmanagement. Hürden bestehen nicht nur im unzureichenden Ressourcenangebot, in Problemen im Zusammenhang mit psychischen Krankheitsbildern sowie mit Alkohol- und Drogenkonsum, sondern auch aufgrund einer ungenügenden Wohnraumversorgung. Aus Porto wurde berichtet, dass die Bemühungen gegen Wohnungs- und Obdachlosigkeit ohne die nationale Strategie keinesfalls möglich gewesen wären. Die 15 Kirchengemeinden Portos zählen derzeit insgesamt 2.227 Wohnungslose — das entspricht 1 % der Bevölkerung. Ein interinstitutionelles Netzwerk ist im Aufbau begriffen, bestehend aus allen beteiligten Einrichtungen, Diensten und NRO und in enger Zusammenarbeit mit dem Team hinter der nationalen Strategie. Die Interventionen im lokalen Modell von Porto zielen vorrangig auf ein wirksames Fallmanagement ab. Seit April 2009 konnten 1.528 Menschen von der Straße geholt werden.

PraktikerInnen aus Portugal machten die Feststellung, dass die Schaffung eines nationalen strategischen Rahmens für die Kommunen ein wesentliches Element darstellte, um den Kampf gegen Obdachlosigkeit voranzutreiben. Im Mittelpunkt stand weniger die Durchsetzung (d. h. der gesetzliche Status der Strategie), sondern die Gewissheit des „übergeordneten“ Instrumentariums auf nationaler und europäischer Ebene. Mitunter wurde in Portugal bemängelt, die für die nationale Strategie



gie getroffenen Begriffbestimmungen zur Wohnungs- und Obdachlosigkeit seien zu eng gesteckt. Die NRO konnten zwar keine Ausweitung der Definitionen erwirken, es gelang aber immerhin, dass Dimensionen wie Prävention und Nachbetreuung herein genommen wurden. Insgesamt zeigten sich die NRO deshalb zufrieden mit der portugiesischen Strategie. Das gravierendste Problem sei die Mittelausstattung. Von Kleinorganisationen, die ohnehin mit ganz knappen Ressourcen auskommen müssen, kann nicht erwartet werden, dass sie im Rahmen der Strategie neue Verwaltungs- und Koordinationsaufgaben übernehmen, wenn keine zusätzlichen Ressourcen gewährt werden.

Gesetzliche Grundlagen der nationalen Strategie

Der fehlende Gesetzesstatus der nationalen Obdachlosenstrategie wurde von einigen AkteurInnen aus Portugal als schwerwiegende Barriere angesehen; tatsächlich ist die Initiative der Kommunen gesetzlich nicht zwingend (während die Mehrheit der nationalen Pläne in Portugal ansonsten gesetzlich verankert ist). Die ursprüngliche Überlegung ging dahin, zunächst allfällige lokale Hürden auszuloten und erst im Anschluss ein Gesetz auf diesem Gebiet zu erlassen — nicht durchsetzbare Gesetze könnten nämlich den Fortschritt sogar behindern. Möglicherweise ist heute der passende Zeitpunkt, um das legislative Grundgerüst der portugiesischen Strategie neu zu überdenken. Doch noch herrscht in Portugal mancherorts der Tenor vor, dass eine verpflichtende Mitwirkung der Kommunen und anderer staatlichen Behörden sich kontraproduktiv auswirken und der Idee einer gemeinsamen Problemlösungsfindung zuwider laufen könnte. Während die portugiesische Strategie über keinerlei gesetzliche Druckmittel verfügt, sind sehr wohl finanzielle „Anreizmittel“ vorhanden: Die zweckgebundenen Gelder kommen nur solchen Projekten zugute, denen eine „Lokaldiagnose“ vorausgegangen ist. Der überwiegende Finanzierungsanteil entfällt indes auf Lissabon und Porto, wo die meisten Obdachlosen leben.

In anderen Staaten wie Spanien sind gesetzliche Grundlagen nationaler Strategien aufgrund der dezentralen Zuständigkeiten nicht zu verwirklichen. Unter solchen Rahmenbedingungen muss die landesweite Koordination entsprechender Problemlösungsstrategien auf freiwilliger und kooperativer Basis erfolgen.

Kostenwirksamkeit

Von den Peer-Ländern wurde die Frage aufgeworfen, ob Portugal eine Einschätzung der Gesamtkosten für die Maßnahmen gegen Obdachlosigkeit treffen könne. Doch wie auch in anderen Staaten ist dies in Portugal kein leichtes Unterfangen, v. a. wenn mehrere Regierungsebenen und Sektoren beteiligt sind und die Definitionen



von Wohnungs- und Obdachlosigkeit ausgeweitet werden. Finnland hat eine Kostenanalyse vorgenommen, derzufolge das Obdachlosenprogramm des Landes sogar Einsparungen freigesetzt hat. In Dänemark wurde die Feststellung gemacht, dass das Fallmanagement ein besonders kostenwirksames Instrument darstellt. Für den portugiesischen Kontext wurde argumentiert, dass das „Housing First“-Projekt in Lissabon sich als überaus kostenwirksam erwiesen hat — so wurde unter den Teilnehmenden an diesem Pilotprojekt ein bemerkenswerter Rückgang in der Nutzung gesundheitlicher Notbetreuungseinrichtungen verzeichnet. Es wurde ins Treffen geführt, dass Argumente zum Preis-Leistungs-Verhältnis an Bedeutung gewinnen werden und auf europäischer Ebene intensivere Studien zu den Kosten von Wohnungslosigkeit erforderlich sind.

Datenerfassung

Die Peer-Länder interessierten sich dafür, mit welchen Mitteln die portugiesische Wissensgrundlage der Strategie erarbeitet worden war. Vor allem bei dezentral verteilten Zuständigkeiten für Belange von Obdachlosen ist dies mitunter mit besonderen Herausforderungen verbunden. Es bestätigte sich, dass in Portugal Probleme bezüglich der Datenerhebung bestanden, zumal kein zentrales Datensystem vorhanden war — die Schaffung eines solchen Instruments ist Teil der Strategie, die Umsetzung dieses Aspekts ist indes weniger weit fortgeschritten als die übrigen Ziele. Die 2004 und 2005 durchgeführten Erhebungen (s. o.) waren in mehrfacher Hinsicht beschränkt, hatten aber insofern eine nützliche Funktion, als die Interessenvertretungen mobilisiert wurden und das Problembewusstsein gesteigert werden konnte. Und immerhin brachten sie einige Daten hervor, die SchlüsselpartnerInnen vorgelegt werden konnten, um ihr Engagement anzuregen.

Engagement der Interessengruppen und der Politik

Die Peer-Länder wollten weitere Einzelheiten darüber in Erfahrung bringen, wie Portugal die Umsetzung der Strategie koordinierte und wie die Kommunikationskanäle in der Praxis funktionierten. Serbien berichtete beispielsweise von häufigen Schwierigkeiten, um die verschiedenen Sektoren zusammenzubringen. Das Gastgeberland führte aus, dass das ISS die Koordinationsrolle auf nationaler Ebene wahrnahm (wenngleich nur eine einzige Person sich damit befasst), während die lokale Koordination fallweise auf Dienststellen der Zentralregierung, die Kommunen und NRO verteilt ist. Es wurde ins Treffen geführt, dass nicht die Anzahl der mit der Koordinationsarbeit betrauten Personen den Ausschlag gibt, sondern eine wirksame Zusammenarbeit.



Portugal war anfänglich bestrebt, möglichst viele Obdachlosen-NRO einzubeziehen, was sich jedoch bei den Arbeitsgruppen zu den verschiedenen Aspekten der Strategie als nicht durchführbar erwies, da die Zahl der Organisationen schlichtweg zu groß war. Es gibt keinen Dachverband portugiesischer Organisationen der Wohnungslosenhilfe (wie in mehreren anderen Peer-Ländern), weshalb die Vertretung in derart disparaten Organen des Politikgestaltungsprozesses sich überaus schwierig gestaltet. Eine Feststellung lautete, dass die Abläufe in der auf mehrere Behörden verteilten Politikentwicklung in keinem Fall ohne Probleme vonstatten geht; so besteht nicht nur ein Konfliktpotential, sondern sie erfordern auch einen hohen Zeitaufwand. Vor jedem neuen Schritt muss Konsens hergestellt werden. Die Vertretung der von Obdachlosigkeit Betroffenen selbst stellt eine weitere Herausforderung dar. Wie in vielen anderen Staaten gibt es auch in Portugal keine Vertretungsorganisation.

Im Diskussionsverlauf wurde auch die Bedeutung des politischen Engagements angesprochen. In Portugal sei das politische Engagement zu Beginn gering gewesen, habe jedoch mit Fortgang der Arbeiten und durch das Drängen der Anspruchsgruppen zugenommen.

Wohnen zuerst — „Housing First“

Dem Lissabonner Pilotprojekt, das dem „Housing First“-Gedanken folgte, wurde starkes Interesse entgegen gebracht. Dabei erhalten Wohnungslose mit psychischen Problemen eine Sofortunterstützung für den Zugang zu bzw. den Erhalt einer unabhängigen Unterkunft in einem regulären Wohnumfeld (private Vermietung). Es handelt sich um Einzelwohnungen in ganz Lissabon (keine Gemeinschaftsunterbringung). Die im Pilotprojekt vermittelte Soforthilfe ist nicht an die Bedingung geknüpft, dass die DienstleistungsnutzerInnen in einer psychiatrischen Behandlung oder — im Fall von Drogenproblemen — durch einen Entzug ihre „Wohnfähigkeit“ unter Beweis stellen. Die Betroffenen können, soweit möglich, ihr bevorzugtes Wohnviertel selbst wählen. Es gibt ein Betreuungsteam, das täglich rund um die Uhr erreichbar ist. Die MieterInnen leisten einen Mietbeitrag (30 % der monatlichen Einkünfte), bei Einkommenslosigkeit werden die Mietkosten zu 100 % aus dem Projekt bestritten. Das Unterstützungsteam zählt derzeit fünf MitarbeiterInnen für 50 TeilnehmerInnen. Die MieterInnen müssen regelmäßigen Hausbesuchen zustimmen (zumindest sechs pro Monat) und erhalten Hilfe bei Alltagsaufgaben wie der Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten und sonstigen Ressourcen sowie beim Einkaufen. Bei erreichter Integration und nach erfolgreicher Arbeitssuche kann das Mietverhältnis auf die Betroffenen übergehen.



Die Peer-Länder erachteten es als besonders ermutigendes Signal, dass die VermieterInnen in Lissabon sich für das Projekt gewinnen lassen. Bei anderen Initiativen (z. B. in Dublin) erwies es sich mitunter als schwierig, PrivatvermieterInnen zu überzeugen, an „Housing First“-Vorhaben mitzuwirken, sodass vielfach auf den Sozialwohnungsbestand zurückgegriffen werden muss (z. B. Glasgow). In Lissabon wurde die Idee von den privaten VermieterInnen indes positiv aufgenommen, da sie den Nutzen des Modells erkennen; erleichternd hinzu kommt auch der etwas „flaue“ Mietmarkt in der Stadt. Das Modell bietet die Garantie vollständiger und pünktlicher Mietzahlungen, außerdem werden von MieterInnen eventuell verursachte Beschädigungen übernommen. Die VermieterInnen wissen überdies, dass sie sich im Problemfall an das Unterstützungsteam des Projekts wenden können. Die ursprünglich als einjähriges Pilotprojekt angelegte Initiative soll nun ausgedehnt werden — u. a. in Porto sind ähnliche Projekte geplant.

Politische Kontroverse, „Sankt-Florian-Prinzip“

Es fand eine breite Diskussion über „Veränderungsmanagement“ statt, vor allem im Zusammenhang mit dem Widerstand von NRO, Medien und der Öffentlichkeit, Neuentwicklungen zuzustimmen und so die Umsetzung fortschrittlicher Konzepte zu ermöglichen. In Finnland beispielsweise wurden die Wohnheime überwiegend von NRO geführt, die sich zunächst vehement gegen die Einführung des „Housing First“-Modells stellten. Heute befürworten sie es jedoch mit großer Begeisterung, und der Prozess setzt sich fort. In diesem Zusammenhang war von großer Bedeutung, dass eindeutige Ziele aufgestellt und die nötigen Ressourcen bereitgehalten wurden. Ähnliche Erfahrungen gibt es auch aus Dänemark, wo die Kritik seitens der Presse an neuen Weichenstellungen für die Wohnungslosenhilfe mit Vorsicht angegangen werden musste. Diskutiert wurde auch die Vorgehensweise in Dublin, wo die Abkehr von der Versorgung mit Übergangsunterkünften erfolgreich vollzogen wurde. Diese Wohnplätze waren überwiegend privat vermietet, sodass die Beendigung dieses Modells durch eine Auflösung der entsprechenden Mietverträge einfach zu bewerkstelligen war. Provisorische Wohnungen im Eigentum von NRO oder des öffentlichen Sektors werden, wo immer möglich, in dauerhaften Wohnraum umgewandelt. In den Medien wurde die neue Politik mitunter mit ablehnenden Schlagzeilen bedacht. Doch die gemachten Zusagen sollten sich mit der Zeit behaupten, und es bestand auch die Garantie, dass kein Platz geschlossen werden sollte, ohne dass ein ausreichendes Ersatzangebot an Betten und bessere Erfolgsaussichten vorliegen.

Die Diskussion ging auch darauf ein, wie „Housing First“-Programme mit den Vorbehalten der NachbarInnen umgehen, die nicht neben ehemaligen Obdachlosen wohnen möchten. Dieses Sankt-Florian-Prinzip wurde in mehreren Peer-Ländern



häufig beobachtet. In Dänemark wurde dieses Problem mit Aufklärungsmaterial angegangen, das bewährte Praxisbeispiele schildert; es hat sich gezeigt, dass ein solides Fallmanagement und soziale Unterstützung gestatten, die Ablehnung zu überwinden. Im portugiesischen Kontext stößt die Sofortunterbringung in regulären Wohnumgebungen auf weitaus weniger Ablehnung als Obdachlosenheime. Vielfach wissen die NachbarInnen gar nicht, dass nebenan einE ehemals WohnungsloseR lebt. Beitragende aus anderen Staaten bestätigten, dass die Reaktionen auf „Housing First“-Initiativen in den Nachbarschaften im Allgemeinen deutlich weniger negativ ausfallen als anfangs befürchtet.



E. Schlussfolgerungen und zentrale Erkenntnisse

Diese Peer Review zur nationalen Obdachlosenstrategie Portugals bot vielfältige lehrreiche Schlussfolgerungen und wichtige Erkenntnisse. Hier ein zusammenfassender Überblick.

1. Modellcharakter der nationalen Obdachlosenstrategie Portugals. 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. Ihre Relevanz entspringt sowohl den strategischen Prozessen als auch den Strategieergebnissen.

Prozess: *Die Einbindung der Anspruchsgruppen* von Beginn an ist wesentlich. Wenngleich dies mitunter schwierig und zeitaufwändig ist, müssen alle Anspruchsgruppen, die an der späteren Dienstleistungserbringung beteiligt sind — NRO, Organe der Zentralregierung und Kommunen –, die Strategie „mit tragen“, nicht zuletzt, weil die Umsetzung fast immer eine Veränderung ihrer Arbeitsweisen bedingt. Idealerweise gilt es, zwischen NRO und Behörden einen „Partnerschaftsgedanken“ zu verankern, sodass alle Beteiligten das Gefühl haben, an einem Strang zu ziehen. In manchen Staaten sind NRO ein unübersichtliches, nicht leicht zu koordinierendes Gefüge — mit unterschiedlichen Agenden und von unterschiedlichem Einfluss. Vor allem, wenn die staatliche Finanzierung gering ausfällt oder ganz fehlt, bieten sich nur wenige Aktionshebel. Wenn NRO auf dem Gebiet der Wohnungs- und Obdachlosigkeit sich in *Dachverbänden* zusammenschließen, können sie eher zu einer gemeinsamen Position gelangen und so den Dialog mit dem Staat erleichtern. In Ländern ohne einen solchen Dachverband ist es u. U. wünschenswert, seine Schaffung anzuregen — Regierungen könnten mit einer Startfinanzierung begünstigend eingreifen. *Politisches Engagement* für eine Strategie ist eine weitere zentrale Voraussetzung, um finanzielle Unterstützung sicherzustellen (s. u.), wobei es jedoch mitunter einiger Zeit bedarf, dieses Engagement aufzubauen. Von EU-Initiativen kann eine ermutigende Wirkung auf das Politikengagement von Mitgliedstaaten ausgehen.

Ergebnisse: Die Mitwirkung an der Strategieentwicklung darf nicht als Selbstzweck gesehen werden: Das oberste Ziel muss lauten, tatsächliche Verbesserungen im Leben Obdachloser oder von Obdachlosigkeit bedrohter Menschen zu bewirken. Zwei Punkte sind offensichtlich maßgeblich für positive Veränderungen: a) *konkrete Ziele*, sowohl qualitativer als auch quantitativer Art, die sich eindeutig überwachen lassen und mit einem Umsetzungs- und Zeitplan ausgestattet sind; b) *finanzielle Zusagen*,



die sowohl eindeutig als auch realistisch ausfallen müssen. Mitunter ist es sinnvoll, in der Ausarbeitung von Obdachlosenstrategien einige „frühe Etappenerfolge“ vorzusehen, z. B. durch die Investition in konkrete Projekte, die zumindest ein paar rasche Verbesserungen im Leben Betroffener herbeiführen. Die längerfristige Aufgabe der Entwicklung einer vollständigen Strategie wird parallel dazu weiter geführt. Pilotprojekte, in denen Betroffene einen Sofortzugang zu einer regulären Wohnungslösung erhalten („Housing First“), sind ein mögliches Beispiel für schnelle konkrete Erfolge (siehe unten).

2. Begriffsbestimmung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit. Definitionsprobleme führen in den meisten Staaten zu einer Zwangslage. Eng gefasste Begrifflichkeiten können helfen, die Dinge voranzutreiben, es besteht jedoch die Gefahr, dass bestimmte Obdachlosengruppen ausgeklammert werden. Weiter greifende Definitionen begünstigen eine breitere Inklusion, bergen dafür das Risiko, dass Energien sich verlaufen. Jedes Land muss auf einer pragmatischen Basis den geeigneten Ausgleich finden. Als Leitlinie sollte stets gelten: Die beste Definition ist diejenige, die in der Praxis für das Leben der Betroffenen die meisten Veränderungen ermöglicht. Vor allem bei Verwendung eines engen Begriffsansatzes dürfen die vor- und nachgelagerten Aktionen nicht vernachlässigt werden. Es sind in jedem Fall Maßnahmen erforderlich, um das Auftreten von Wohnungslosigkeit überhaupt abzuwenden und Betroffene nach der Eingliederung mit einer Nachbetreuung zu begleiten.

3. Kostenwirksamkeit. Sie stellt in allen Staaten ein diffiziles Anliegen dar. So wird in der Praxisarbeit — v. a. angesichts des gegenwärtig angespannten Wirtschaftsklimas — der Nachweis gefordert, dass die Mittel einen realen Wert freisetzen. Es ist zunehmend unverzichtbar, in der Dimension von „Investitionen“ zu argumentieren, um Ausgaben zu rechtfertigen. Es ist erforderlich, solide Verfahrenswerkzeuge zu entwickeln, a) um die relativen *Kosten* verschiedener Konzepte aufzuzeigen, und b) um die *Wirksamkeit* und den *Nutzen* fortschrittlicher Ansätze zu belegen. In manchen Staaten sind die Bestrebungen zum Nachweis dieser Kostenwirksamkeit weiter gediehen als in anderen. Die EU kann hier unterstützend agieren, indem sie die Ausarbeitung zweckmäßiger methodischer Instrumentarien fördert.

4. Gesicherte Datengrundlage. Portugals nachdrückliche Bestrebung, eine höherwertige Evidenzbasis zu schaffen, wurde als sinnvolle Ressourcennutzung begrüßt. Im Aufbau einer guten Wissensgrundlage steckt für alle Staaten mit einem diesbezüglichen Manko eine essenzielle Voraussetzung. In solchen Fällen ist es wichtig, die Faktenlage auszuleuchten, um die Unterstützung von Politik und Medien für Obdachlosenprogramme zu festigen.



5. Personalschulungen. Das Engagement Portugals zugunsten der Personalschulungen wurde ebenfalls als ein Schritt bewertet, der mit hoher Wahrscheinlichkeit eine kostenwirksame Ressourcennutzung darstellt, a) um die *Dienstleistungsgüte* zu verbessern und b) um einen *Kulturwandel* zu begünstigen. Besonders in Fällen, in denen es darum geht, den Schwerpunkt von der Notfallintervention zur Prävention, Reintegration und dauerhaften Wohnraumversorgung zu verschieben, ist dieser Aspekt des Kulturwandels von großer Bedeutung.

6. Fallmanagement. Dieses Instrument gelangt in zahlreichen Peer-Ländern zum Einsatz und wurde als besonders kostenwirksame Interventionsform herausgestellt. Jene Staaten, in denen Fallmanagement noch nicht zum Zug kommt, zeigten Interesse an diesem Konzept, das eine Möglichkeit bietet, zielgerichtete Dienstleistungen mit individuellem Zuschnitt zu erbringen, allen voran für Obdachlose mit Mehrfachbedürfnissen.

7. Wohnen zuerst — „Housing First“. Die Versorgung mit dauerhaftem Wohnraum ohne andere vorangestellte Bedingungen — „Housing First“ — stieß auf reges Interesse. Einige Länder betreiben dieses Modell mit Nachdruck, andere treffen entsprechende Vorbereitungen. Beispiele aus den USA liefern solide Anhaltspunkte dafür, dass das „Housing First“-Konzept ein erhebliches Nutzenpotential aufweist und kostenwirksam ist. Es wäre allerdings von Vorteil, praktische Erfahrungswerte mit diesem neuen Modell im europäischen Kontext zusammenzutragen. Das Modell eröffnet offensichtlich viel versprechende Fortschritte, birgt aber auch eine Reihe von Herausforderungen, nicht zuletzt wenn es darum geht, PolitikerInnen, PolitikgestalterInnen und die breite Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass es sich um ein „sozial gerechtes“ Instrument handelt. Besonders gilt dies für Staaten mit traditionell niedriger Wohnraumqualität oder einem angespannten Wohnungsmarkt, wo ein großer Bevölkerungsanteil unter Wohnungsnot leidet. Ferner ist darauf zu verweisen, dass „Housing First“ nicht als „Housing Only“ missverstanden werden darf: Die soziale Betreuung und das Fallmanagement müssen mit der Wohnraumversorgung verknüpft werden, vor allem bei Personen mit komplexen Bedürfnissen.

8. Qualität der Interventionen. Der Dialog in der Frage, woran genau die „Qualität“ von Dienstleistungen der Obdachlosenhilfe festzumachen ist, muss unter den europäischen Staaten weiter geführt werden. Wie soll der Qualitätsnachweis erbracht werden? Wie können qualitätsorientierte Zulassungen vorgenommen werden? Wie lassen sich Qualitätsstandards im Bedarfsfall durchsetzen? In den meisten Staaten besteht ein anerkannter Bedarf an Qualitätsverbesserungen, zumindest in einigen Aspekten der Obdachlosenhilfe. Die relative Wirksamkeit gesetzlicher, finanzieller und administrativer Hebel (Prüfungen, Audits) für die Verbreitung von Standards ist



indes noch nicht eindeutig. Die EU-weiten Qualitätsrichtlinien für Sozialdienstleistungen sind in dieser Hinsicht von Belang.

9. EU-Unterstützung für Maßnahmen gegen Wohnungs- und Obdachlosigkeit. Diese Unterstützung wurde von den TeilnehmerInnen der Peer Review begrüßt. Sie stellt vor allem für jene Staaten einen hohen Nutzen dar, die noch über keine nationale Strategie verfügen oder mit den Arbeiten erst begonnen haben. Einschlägige Anforderungen oder Empfehlungen der EU könnten fortschrittlichen Agenden in den Mitgliedstaaten zum Durchbruch verhelfen und zum Aufbau politischen Engagements beitragen. Insofern wurde das Kapitel, das im Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010 speziell der Obdachlosigkeit gewidmet ist und mit seinen ausführlichen Leitlinien als EU-Politikrahmen auf diesem Gebiet gelten kann, als ein bedeutsamer Schritt nach vorne bewertet. Auch die Konsenskonferenz wurde als wichtiger Meilenstein erachtet, um EU-weit alle entsprechenden Anstrengungen voranzutreiben.

Literatur

Baptista, I. (2009): „The drafting of the Portuguese homeless strategy: An insight into the process from a governance-orientated perspective“, *European Journal of Homelessness*, 3: 53-74.

Baptista, I. / Perista, P. (2010): *Study on Housing and Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets — Country Report on Portugal*. Brüssel: Europäische Kommission.

Benjaminsen, L. / Dyb, E. / O’Sullivan, E. (2009): “The governance of homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: Strategies, structural conditions and models of intervention“, *European Journal of Homelessness*, 3: 23-51.

Caeiro, T. (2009): *MPHASIS: National Position Paper — Portugal*. (unveröffentlicht)

Caeiro, T. (2010): „The development of the Portuguese national strategy: Opportunities in the framework of the EU’s social inclusion process“, in: *Ending Homelessness: A Handbook for Policy Makers*. Brüssel: FEANTSA.

Edgar, W. / Meert, H. (2005): *The Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe*. FEANTSA: Brüssel.

Edgar, W. / Harrison, M. / Watson, P. / Busch-Geertsema, V. (2007): *Measurement of Homelessness at European Union Level*. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission / Rat (2010): *Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010*. Brüssel: Europäische Kommission.

Stephens, M. / Fitzpatrick, S. / Elsinga, M. / van Steen, G. / Chzhen, Y. (2010): *Study on Housing and Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*. Brüssel: Europäische Kommission.



Anhang 1: Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung (ETHOS) — Übersichtsdarstellung

OBDACHLOS	1	Straßenobdachlose
	2	Menschen in Notschlafstellen/Wärmestuben
WOHNUNGSLOS	3	Menschen, die in Wohnungsloseneinrichtungen wohnen
	4	Menschen, die in Frauenhäusern wohnen
	5	Menschen, die in Einrichtungen für MigrantInnen/AsylwerberInnen wohnen
	6	Menschen, die von Institutionen entlassen werden
	7	Menschen, die in Einrichtungen für Wohnungslose leben
UNGESICHERTES WOHNEN	8	Menschen, die in ungesicherten Wohnverhältnissen wohnen
	9	Menschen, die von Delogierung bedroht sind
	10	Menschen, die in ihrer Wohnung von Gewalt bedroht sind
UNGENÜGENDES WOHNEN	11	Menschen, die in Wohnprovisorien hausen
	12	Menschen, die in ungeeigneten Räumen wohnen
	13	Menschen, die in überfüllten Räumen wohnen

Quelle: Edgar et al., 2007 — angenommen von der Europäischen Kommission und dem Rat (Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2010).



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

Gestaltung einer ganzheitlichen und partizipativen Obdachlosenstrategie

Gastgeberland : **Portugal**

Peer-Länder : **Dänemark, Finnland, Ungarn, Irland, Polen, Serbien, Spanien**

Immer mehr Mitgliedstaaten haben sich mit ganzheitlichen, partizipativen Obdachlosenstrategien ausgestattet, bei denen die Koordination zwischen Behörden und NRO, die Bündelung von Dienstleistungen und ein wirkungsvollerer Einsatz öffentlicher Gelder im Mittelpunkt stehen. Als Vorreiter fungierten dabei die Länder im Norden des Kontinents, während zahlreiche Mitgliedstaaten in Süd- und Osteuropa nach wie vor mit Schwierigkeiten und Sachzwängen zu kämpfen haben, v. a. was die Ausgestaltung von Strategien und die Einbeziehung von Anspruchsgruppen anbelangt.

Aus diesem Grund veranstaltet Portugal eine Peer Review, um seine Informationsgrundlagen auszuweiten, gegenseitiges Lernen anzuregen und bewährte Verfahrensweisen auf diesem Gebiet zu sondieren.

Portugals eigene Obdachlosenstrategie 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 Anspruchsgruppen mit. Trotz einer eher strikten Definition von Obdachlosigkeit wurden lokale Netzwerke ermutigt, eigene Diagnosewerkzeuge für Wohnungslosigkeit und Aktionspläne zu erarbeiten. Dafür wurde ein breit gesteckter Rahmen mit den Schwerpunkten Prävention, Intervention und Nachbetreuung bereitgestellt.

Die Peer Review soll den Teilnehmenden eine Gelegenheit bieten, Erfahrungen auszutauschen. Gegenseitiges Lernen über bewährte Verfahrensweisen und die Einbindung und das Engagement von Anspruchsgruppen in der portugiesischen Obdachlosenstrategie soll gefördert werden.