ISR Impulse Online
Institut für Stadt- und Regionalplanung

Anna Maria Parnitzke

Wohnraum für Wohnungslose – Ist Housing First die Antwort?

Eine vergleichende Analyse der Herausforderungen, Kosten und Strategien im Umgang mit Wohnungslosigkeit in Deutschland und Norwegen

61

Anna Maria Parnitzke

Wohnraum für Wohnungslose – Ist Housing First die Antwort?

Eine vergleichende Analyse der Herausforderungen, Kosten und Strategien im Umgang mit Wohnungslosigkeit in Deutschland und Norwegen

ISR Impulse Online
Hrsg.: Technische Universität Berlin, Fakultät VI: Planen, Bauen, Umwelt
Institut für Stadt- und Regionalplanung

ISR Impulse Online | 61

Anna Maria Parnitzke

Wohnraum für Wohnungslose – Ist Housing First die Antwort?

Eine vergleichende Analyse der Herausforderungen, Kosten und Strategien im Umgang mit Wohnungslosigkeit in Deutschland und Norwegen

Universitätsverlag der TU Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.dnb.de/ abrufbar.

Die Beiträge dieser Schriftenreihe dienen der Publikation von Arbeiten im Internet, die aktuelle wissenschaftlich oder planungsbezogen relevante Themen aufgreifen und sich mit unterschiedlichen Positionen im Bereich der Stadt- und Regionalplanung, Stadtgeschichte und Stadtentwicklung, des Wohnungswesens und des Planungs- und Baurechts auseinandersetzen. In dieser Reihe finden Sie u. a. Abschlussarbeiten, Tagungs- und Veranstaltungsdokumentationen oder Forschungsberichte.

Vorgänger der Schriftenreihe ISR Impulse Online ist die ISR Graue Reihe.

Universitätsverlag der TU Berlin, 2016
http://verlag.tu-berlin.de

Fasanenstr. 88, 10623 Berlin
Tel.: +49 (0)30 314 76131 / Fax: -76133
E-Mail: publikationen@ub.tu-berlin.de

Teilw. zugl.: Berlin, Techn. Univ., Masterarbeit, 2015

Diese Veröffentlichung – ausgenommen Zitate und alle Abbildungen Dritter – ist unter der CC-Lizenz CC BY lizenziert.
Lizenzvertrag: Creative Commons International 4.0
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Layout
Anna Maria Parnitzke

Satz & Umschlaggestaltung
Mario Timm
Publikationsstelle
Institut für Stadt- und Regionalplanung
E-Mail: publikationen@isr.tu-berlin.de

Titelbild
6 th Annual Women‘s Housing March, Caelle Frampton, 2012, bearbeitet von Anna Maria Parnitzke.
Lizensiert unter CC BY 2.0

ISSN 2199-8728 (online)
ISBN 978-3-7983-2851-8 (online)

Online veröffentlicht auf dem institutionellen Repositorium der Technischen Universität Berlin:
DOI 10.14279/depositonce-5384
http://dx.doi.org/10.14279/depositonce-5384

Abstract

As an approach to reduce and end homelessness, the housing first model is implemented in many European countries. By housing homeless people directly in their own rental apartments, the housing first approach is said to be more effective than traditional approaches of homelessness services that are often criticized for *just managing* homelessness instead of *attempting to end* it. Compared to traditional ways of battling homelessness it is believed that the housing first approach leads to savings in the public expenditure. Anticipated cost savings pose a reason to implement new approaches of homelessness services at the administrative level. This master thesis analyses the effectiveness of housing first projects considering financial as well as humanitarian aspects by studying two housing first projects in Germany and Norway. The paper emphasises the role of the housing market and proposes opportunities to accommodate homeless against the background of tense housing markets. In both study areas, access to affordable housing represents the main challenge. Despite that, both projects devised various solutions to house homeless people with complex and individual needs in their own rental apartments. However, the analysis reaches the conclusion that the prevention of homelessness constitutes the most effective and favourable way to manage the issue.

Zusammenfassung

Als ein vielversprechender Ansatz der Wohnungslosenhilfe ist das ursprünglich US-amerikanische Housing First-Modell gegenwärtig in vielen europäischen Ländern eingeführt worden. Basierend auf der Idee, dass jedem Wohnungslosen eine Wohnung zusteht und jeder, mit der entsprechenden Unterstützung, in regulärem Wohnraum untergebracht werden kann, versteht es sich als Gegenmodell zu traditionellen Ansätzen der Wohnungslosenhilfe. Diesen wird vorgeworfen ineffektiv zu sein, indem sie Wohnungslose meist über Jahre hinweg in das Hilfssystem einbinden und somit das Problem der Wohnungslosigkeit lediglich *verwalten* anstatt es zu *beenden*. Der Housing First-Ansatz dagegen verspricht eine hohe Erfolgsquote in der dauerhaften Unterbringung in Wohnraum, gleichzeitig wird seine Kosteneffizienz hervorgehoben.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich anhand zweier Projekte nach dem Housing First-Ansatz in den Untersuchungsräumen Deutschland und Norwegen mit der Frage, inwiefern dieser ein effektives Modell der Wohnungslosenhilfe ist. Vor dem Hintergrund angespannter Wohnungsmärkte und einem knappen Angebot an günstigem Wohnraum stellt sich die Frage, wie der theoretische Anspruch jedem Wohnungslosen eine Wohnung zu beschaffen, realisiert werden kann und vor welche Herausforderungen die umsetzenden Kommunen dabei gestellt sind.

In der theoretischen Annäherung an die Thematik der Wohnungslosigkeit wird zunächst deutlich, dass es sich dabei um ein komplexes Phänomen handelt, dessen Entstehung vielfältige Ursachen hat. Hierbei können *strukturelle* Ursachen wie Armut oder Wohnungsmarktprozesse sowie *individuelle* Faktoren wie Krankheit oder familiäre Konflikte ausgemacht werden. Häufig handelt es sich allerdings um vielfältige Problemlagen mit verschiedenen Ursachen. Der Wohnungsmarkt steht dabei jedoch im direkten Zusammenhang mit Wohnungslosigkeit – sei es als Ursache oder als Problemlösung. Ein Themenbereich, der erst in den letzten Jahrzehnten im Diskurs um Wohnungslosigkeit an Aufmerksamkeit gewonnen hat, betrifft die Kosten der Wohnungslosigkeit. Hierbei kann unterschieden werden in *direkte* Kosten der Wohnungslosenhilfe sowie *indirekte* volkswirtschaftliche Kosten, die durch Wohnungslosigkeit entstehen und eine damit verbundene stärkere Belastung der kommunalen Haushalte darstellen. Insbesondere in Europa deutlich kritisiert, ist diese Auffassung besonders in den USA ein gewichtiges Argument für die Implementierung neuer Ansätze der Wohnungslosenhilfe. Vor diesem Hintergrund erfährt der Housing First-Ansatz viel Aufmerksamkeit und wird als kostengünstige Lösung betrachtet.

Anhand der ausgewählten Fallbeispiele in Bielefeld (Deutschland) und Drammen (Norwegen) werden die zentralen Untersuchungsgegenstände, die Effektivität des Housing First-Ansatzes sowie die Herausforderungen in der Wohnungsbeschaffung, analysiert. Durch die qualitative Expertenbefragung, sowohl von Projektbeteiligten als auch weiterer relevanter Wissenschaftler zur Thematik der Wohnungslosigkeit und dem Housing First-Ansatz, können für die Beurteilung von Effektivität die *individuelle* sowie die *gesellschaftliche* Ebene ausgemacht werden. Effektivität bemisst sich dabei an einer dauerhaften Unterbringung sowie der Stabilisierung der persönlichen Situation des Individuums. In gesellschaftlicher Hinsicht ist das Ziel stets eine Reduzierung von Wohnungslosigkeit, eine Kosteneffizienz eingesetzter Maßnahmen wird dabei untergeordnet als positiver Nebeneffekt bezeichnet.

Die Analyse der Fallbeispiele lässt darauf schließen, dass die Umsetzung des Housing First-Ansatzes auf kommunaler Ebene in zwei europäischen Ländern in verschiedener Hinsicht als effektiv bezeichnet werden kann. Dies bezieht sich zunächst auf die erfolgreiche Unterbringung eines Großteils ehemals Wohnungsloser in regulärem Wohnraum und auf die Verbesserung der Lebensumstände durch eine stabile Wohnsituation. Zumindest in einem Beispiel kann eine Kosteneffizienz der Maßnahme nachgewiesen werden. Auf projektbezogener beziehungsweise kommunaler Ebene kann auch festgestellt werden, dass prognostizierte Kosteneinsparungen in Hinblick auf die Akquisition von finanziellen Mitteln durchaus ein wichtiger Faktor für die Implementierung des Ansatzes sein können.

Hinsichtlich der Herausforderungen in der Wohnungsbeschaffung zeigen sich in beiden Untersuchungsräumen, trotz wesentlicher Unterschiede der Rahmenbedingungen der Wohnungsmärkte, viele Parallelen: Insbesondere ein Mangel an geeignetem Wohnraum sowie ein erschwerter Zugang zu vorhandenem Wohnraum für die Zielgruppe durch andere konkurrierende Gruppen und aufgrund von Vorbehalten seitens potenzieller privater Vermieter. Dennoch belegen beide Projekte, dass mit einem intensiven und zielgerichteten Einsatz sowie dem Ausschöpfen verschiedener rechtlicher Möglichkeiten eine erfolgreiche Unterbringung gelingen kann.

Inhalt

ABBILDUNGEN UND TABELLEN xiii

ABKÜRZUNGEN xv

I EINLEITUNG 1

1 Einführung: Wohnraum für Wohnungslose 2

2 Fragestellung, Methodik und Aufbau 5

II THEORETISCHE GRUNDLAGEN 11

1 Wissenschaftlicher Diskurs um den Begriff der Wohnungslosigkeit 12

1.1 Von der *Nichtsesshaftigkeit* zur *Wohnungslosigkeit* 12

1.2 Definition und Erfassung 13

2 Entstehung von Wohnungslosigkeit 18

2.1 Komplexes Zusammenwirken verschiedener Faktoren 18

2.2 Wohnraum und Wohnungsmarkt – Ursache und Lösung 20

3 Wohnungslosenhilfe und der Housing First-Ansatz 21

3.1 Traditionelle Ansätze der Wohnungslosenhilfe 21

3.2 Der Housing First-Ansatz 25

4 Kosten der Wohnungslosigkeit 31

4.1 Theoretischer Zugang 31

4.2 Forschungsstand und Kritik 33

III ANALYSE: DER HOUSING FIRST-ANSATZ IN DEUTSCHLAND UND NORWEGEN 37

1 Rahmenbedingungen in den Untersuchungsräumen 38

1.1 Ausgewählte Daten zu Wohnungslosigkeit und Wohnungsmärkten 38

1.2 Wohnungslosenpolitik und Wohnungslosenhilfe 42

2 Fallbeispiele 47

2.1 Bielefeld: „Unterkünfte – besser (ist) wohnen“ 47

2.2 Drammen: „Ditt valg – bolig først!” 54

2.3 Zusammenfassung und Gegenüberstellung der Fallbeispiele 61

3 Ergänzende Auswertung der qualitativen Experteninterviews 66

3.1 Kosten und Kosteneinsparungen 66

3.2 Herausforderungen in der Wohnungsbeschaffung 68

3.3 Erfolg und Effektivität 71

3.4 Bewertung des Housing First-Ansatzes 72

IV ERGEBNISSE UND DISKUSSION 75

1 Zusammenfassung der Ergebnisse 76

2 Kritische Reflexion 78

2.1 Arbeitsprozess 78

2.2 Schlussbetrachtungen: Grenzen der Arbeit und Ausblick 80

QUELLENVERZEICHNIS 83

Abbildungen

Abbildung 1: Zentrale Untersuchungsaspekte 9
Abbildung 2: Aufbau der Arbeit und Methodik 10
Abbildung 3: Dimensionen des adäquaten Wohnens (modifiziertes ETHOS-Modell) 16
Abbildung 4: Stufenmodell der Wohnungslosenhilfe 24
Abbildung 5: Housing First vs. Stufenmodell 25
Abbildung 6: Traditionelle und moderne Ansätze der Wohnungslosenhilfe 26
Abbildung 7: Gegenüberstellung der Fallbeispiele nach Elementen von Housing First 62
Abbildung 8: Auswertung: Kosten und Kosteneinsparungen 67
Abbildung 9: Auswertung: Herausforderungen der Wohnungsmärkte 69
Abbildung 10: Auswertung: Lösungsansätze für die Wohnungsbeschaffung 70
Abbildung 11: Auswertung: Erfolg und Effektivität in der Wohnungslosenhilfe 71
Abbildung 12: Auswertung: Wohnraum für Wohnungslose – Ist Housing First die Antwort? 73

Tabellen

Tabelle 1: Übersicht: Expertengespräche 8
Tabelle 2: Europäische Typologie für Wohnungslosigkeit (ETHOS) 15
Tabelle 3: Risikofaktoren und mögliche Auslöser für Wohnungslosigkeit 19
Tabelle 4: Angebote der Wohnungslosenhilfe 22
Tabelle 5: Verschiedene Auslegungen des Housing First-Ansatzes im Vergleich 29
Tabelle 6: Theoretische Kostenfaktoren 32
Tabelle 7: Überblick: Ausgewählte Indikatoren in den Untersuchungsräumen 39
Tabelle 8: Profil Bielefeld – Wohnungslosigkeit und Wohnungsmarkt 40
Tabelle 9: Profil Drammen – Wohnungslosigkeit und Wohnungsmarkt 41
Tabelle 10: Projektübersicht Bielefeld 48
Tabelle 11: Haushaltsverbesserung der Stadt Bielefeld 2004 bis 2008 51
Tabelle 12: Fachcontrolling: Durchgeführte Maßnahmen und deren Erfolgsbewertung 53
Tabelle 13: Projektübersicht Drammen 55
Tabelle 14: Projektkosten Drammen 58

Abkürzungen

BAG W	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.
BGW	Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH
destatis	Statistisches Bundesamt
ETHOS	European Typology on Homelessness and Housing Exclusion *[Europäische Typologie für Wohnungslosigkeit]*
EU	Europäische Union
FEANTSA	Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri *[Europäischer Verband der nationalen Vereinigungen im Bereich der Wohnungslosenhilfe]*
OBG NRW	Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen
NAV	Arbeids- og velferdsforvaltningen *[Arbeits- und Wohlfahrtsverwaltung, vergleichbar mit der Agentur für Arbeit in Deutschland]*
NGO	Non-governmental organisation *[Nichtregierungsorganisation]*
NRW	Nordrhein-Westfalen
SGB	Sozialgesetzbuch
SROI	Social Return on Investment
SSB	Statistisk Sentralbyrå *[Statistisches Zentralbüro, Norwegen]*

Einleitung I

„Homelessness represents the most extreme form of social and economic deprivation in Europe, the worst form of social and economic poverty that there is.“

(Pleace et al. 2013: 24)

1 Einführung: Wohnraum für Wohnungslose

Wer wohnungslos ist, der hat keine Wohnung. Daraus ließe sich ableiten: Er braucht eine Wohnung. Ganz so einfach und banal stellt sich die Realität allerdings nicht dar. Tatsächlich verbergen sich hinter dem Begriff der Wohnungslosigkeit vielschichtige Dimensionen, die sowohl soziale, medizinische, finanzielle und nicht zuletzt wohnungspolitische Bereiche betreffen.

Die Stadtplanung und -forschung befasst sich größtenteils mit klassischen Arbeitsbereichen wie Wohnungsmarktanalysen, Bebauungsplanungen, Nutzungskonzepten – oder in der sozialräumlichen Perspektive mit integrativen Stadtteilkonzepten, Gentrifizierungsprozessen oder der Untersuchung von Lebensstilen und damit verbundenen Wohnformen. Undifferenziert ausgedrückt, werden en gros vorhandener Wohnraum und dessen Bewohner untersucht, wird neuer geplant oder alter verbessert. In welche Kategorie aber fällt der *nicht vorhandene* Wohnraum? Was ist mit denjenigen, die über *keinen* verfügen, die *nicht* am Wohnungsmarkt teilhaben und die in *keiner* Wohnungsmarktstatistik erfasst werden (können)? Wohnungslosigkeit wirkt wie ein Phantom auf dem Wohnungsmarkt: Jedem ist bewusst, dass sie existiert, dennoch scheint sie unsichtbar zu sein.

Der Weg in die Wohnungslosigkeit ist vor dem Hintergrund komplexer individueller Lebenslagen sowie gesellschaftlicher und damit politischer Verantwortungsbereiche zu betrachten. Dennoch wird deutlich, dass das Problem der Wohnungslosigkeit in Deutschland auf bundesweiter Ebene kaum Beachtung findet. Bei Betrachtung der Wohnungslosenpolitik und -hilfe, zeigt sich, bildlich gesprochen, ein fragmentiertes Mosaik: Einerseits auf räumlicher und administrativer Ebene, andererseits auf begrifflicher Ebene. Dem Föderalismus geschuldet, obliegt die Gestaltung der Wohnungslosenhilfe den Ländern und Kommunen; eine nationale Agenda – wie sie schon lange von Akteuren des Fachgebiets gefordert wird – gibt es nicht. So setzt sich das begriffliche Mosaik aus Bausteinen zusammen wie Fachberatungsstellen, Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder, Sozialgesetzbüchern, Notunterkünften, Wohnfähigkeit oder Sonderwohnformen – um nur einige zu nennen. Es hinterlässt auf den ersten Blick einen unscharfen Eindruck von der Ausgestaltung der Wohnungslosenhilfe in der Bundesrepublik. Und auch auf den zweiten und dritten Blick, beim Versuch tiefer in die Thematik einzusteigen, lässt sich schwer zusammenfassen, wie die Wohnungslosenhilfe organisiert ist und letztendlich, wie die Kernproblematik, einem Wohnungslosen Wohnraum zu verschaffen, im Allgemeinen angegangen wird. Verschiedenen Untersuchungen zufolge durchlaufen wohnungslose Personen eine Reihe von Hilfsangeboten und vorübergehenden Unterkünften, in denen sie auf das (wieder) eigenständige Wohnen vorbereitet werden. Zum Teil endet dieser Weg erfolgreich in einer eigenen Wohnung, zum Teil in der erneuten Wohnungslosigkeit.

Im internationalen Diskurs um Wohnungslosigkeit ist gegenwärtig ein bestimmter Ansatz der Wohnungslosenhilfe besonders präsent: Das Anfang der 1990er Jahre in den USA entwickelte

Modell mit dem vielsagenden Namen „Housing First“, bei dem die sofortige Versorgung mit Wohnraum im Vordergrund steht. Der zentrale Ansatzpunkt ist, wohnungslose Personen ungeachtet weiterer Problemlagen – häufig Drogen- oder Alkoholabhängigkeit, psychische Erkrankungen oder eine Kombination aus allem – direkt in einer eigenen Wohnung unterzubringen und anschließend dort zu betreuen. Aufsehen erweckt der Ansatz vor allem dadurch, dass er nicht nur eine hohe „Erfolgsquote“ verspricht, indem Wohnungslose dauerhaft in Wohnraum untergebracht werden, sondern auch, weil durch eine Reduzierung von Wohnungslosigkeit Einsparungen im regulären Hilfsapparat, wie der vorübergehenden Unterkünfte oder aufsuchenden Hilfen, auf lange Sicht als besonders kostengünstig für die kommunalen Haushaltskassen proklamiert werden. Dieses Argument bewegte selbst die konservative Bush-Regierung in den USA um die Jahrtausendwende zu einer Förderung des Konzepts. Aufgrund seiner vermeintlichen Effektivität in humanitärer *und* finanzieller Hinsicht wird das Modell mittlerweile auch in einigen europäischen Staaten umgesetzt und ist teilweise sogar in regionalen oder nationalen Programmen zur Beendigung von Wohnungslosigkeit verankert. So zum Beispiel in Frankreich, den Niederlanden oder den skandinavischen Ländern Dänemark, Finnland und Norwegen. Zwar gibt es in Deutschland vereinzelt durchaus auch Programme und Projekte, die nach gleichen oder ähnlichen Prinzipien wie dem Housing First-Ansatz arbeiten, doch ohne direkten Bezug dazu. Hier stellt sich die Frage, warum der Housing First-Ansatz in Deutschland im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern kaum von Bedeutung zu sein scheint und ob er nicht auch hier als Vorbild einer nationalen Strategie dienen könnte. Besonders interessant sind dabei jene Projekte in Deutschland, die ähnlich wie der Housing First-Ansatz konzipiert sind und die Frage danach, inwiefern auch sie eine Funktion als „good-practice-Beispiele“ haben können.

Als größte Herausforderungen allerdings – sowohl beim Housing First-Ansatz als auch bei jeglicher Wohnungslosenhilfe, die auf eine Versorgung mit regulärem Wohnraum setzt – wird die Beschaffung geeigneter Wohnungen angeführt. Insbesondere angesichts angespannter Wohnungsmärkte sowie ihrer strukturellen Rahmenbedingungen und Veränderungen ist der Zugang zu günstigem Wohnraum gerade für die am stärksten sozial und ökonomisch benachteiligte Gesellschaftsschicht besonders schwierig. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie das Ziel des Housing First-Ansatzes der direkten Unterbringung in der praktischen Umsetzung erreicht werden kann.

Für die vorliegende Arbeit wurde als vergleichender Untersuchungsraum zu Deutschland Norwegen gewählt. Mit lediglich fünf Millionen Einwohnern gehört es zu den kleinsten Ländern Europas, gleichzeitig zählt Norwegen aufgrund seiner Energieressourcen zu den wohlhabendsten Ländern der Welt. Wie auch in anderen skandinavischen Ländern ist das Sozialsystem sehr gut ausgebaut – und dennoch gibt es Wohnungslosigkeit. Der Wohnungsmarkt ist geprägt durch eine sehr hohe Eigentumsquote und einen sehr geringen Anteil an Sozialwohnungen, die die Wohnungsbeschaffung für Wohnungslose vor ganz besondere Herausforde-

rungen stellt. Der deutsche Wohnungsmarkt hingegen ist durch einen hohen Anteil an Mietwohnungen gekennzeichnet; der Anteil an Sozialwohnungen ist im internationalen Vergleich sehr hoch, aber auch hier ist günstiger und geeigneter Wohnraum ein knappes Gut. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie zwei in Hinblick auf finanzielle, wohnungspolitische und soziale Rahmenbedingungen unterschiedliche Länder mit dem Problem der Wohnungslosigkeit umgehen. Das Housing First-Modell bietet sich dabei als konkreter Untersuchungsgegenstand an, um es als erfolgversprechendes Konzept in Hinblick auf dessen Effektivität in sozialer und finanzieller Hinsicht zu untersuchen. Der Fokus der Analyse liegt dabei auf den Aspekten der erwarteten Kosteneinsparungen durch das Programm sowie den Herausforderungen einer langfristig erfolgreichen, direkten und schnellen Wohnungsbeschaffung. Die Betrachtung der finanziellen Dimension ist besonders vor dem Hintergrund oftmals knapper kommunaler Haushaltsbudgets bedeutsam und zugleich mit der Frage nach der moralischen Verantwortung eines Sozialstaates verbunden, einer der schlimmsten Formen von Armut im eigenen Land mit ökonomischen Mitteln zu begegnen.

2 Fragestellung, Methodik und Aufbau

Ausgehend von dem in der Einführung dargestellten Kontext ergeben sich als zentrale Untersuchungsaspekte die erwartete Effektivität des Housing First-Ansatzes in sozialer und finanzieller Hinsicht sowie die vermuteten Herausforderungen in der Wohnungsbeschaffung. Die entsprechende **Leitfrage** dieser Arbeit lautet:

Inwiefern lässt sich der Housing First-Ansatz als effektives Modell der Wohnungslosenhilfe bewerten und mit welchen Herausforderungen sehen sich die umsetzenden Kommunen konfrontiert?

Aus den zwei Dimensionen der Leitfrage lassen sich folgende **Thesen** ableiten:

(1) Die Umsetzung des Housing First-Ansatzes als Methode zur Reduzierung von Wohnungslosigkeit spart auf lange Sicht Kosten ein, indem sie effektiver ist als bisherige Ansätze der Wohnungslosenhilfe.

(2) Der theoretische Anspruch des Housing First-Ansatzes, jedem Wohnungslosen eine Wohnung zu stellen, erweist sich in der praktischen Umsetzung vor dem Hintergrund struktureller Rahmenbedingungen des Wohnungsmarkts als große Herausforderung.

Die Beantwortung der Leitfrage und die Überprüfung der Thesen sind der zentrale Gegenstand der Untersuchung. Daran knüpfen sich eine Reihe weiterer Fragen, deren Analyse notwendig ist, um die Thematik umfassend zu untersuchen:

- Wie ist Wohnungslosigkeit definiert und wie lässt sie sich messen?
- Warum entsteht Wohnungslosigkeit und welche Rolle spielt der Wohnungsmarkt?
- Welche Kosten entstehen durch Wohnungslosigkeit und was kostet die Wohnungslosenhilfe?
- Wie wird im Housing First-Ansatz mit Wohnungslosigkeit umgegangen und welche anderen Ansätze der Wohnungslosenhilfe gibt es?
- Wie wird in den Untersuchungsräumen Deutschland und Norwegen mit Wohnungslosigkeit umgegangen?
- Wie viele Wohnungslose gibt es?
- Wie ist die Wohnungslosenhilfe in den Ländern organisiert und inwiefern wird der Housing First-Ansatz verfolgt?
- Welche Herausforderungen in der Wohnungsbeschaffung ergeben sich beim Housing First-Ansatz?
- Welche Kosten entstehen durch die Umsetzung des Housing First-Ansatzes und gibt es Kosteneinsparungen?
- Wie hoch ist die Erfolgsquote des Housing First-Ansatzes und wie nachhaltig ist er in der Verminderung von Wohnungslosigkeit?

Das Forschungsdesign für die Analyse dieser Fragen und Untersuchungsaspekte wird im Folgenden erläutert.

Auswahl der Untersuchungsräume und Fallbeispiele

Auf Ebene des Europäischen Verbands der nationalen Vereinigungen im Bereich der Wohnungslosenhilfe (FEANTSA) wird in zahlreichen aktuellen Studien die Relevanz von tiefergehenden Analysen zur Wohnungslosigkeit hervorgehoben (vgl. z.B. Busch-Geertsema 2010, 2013, Benjaminsen/Dyb 2010). Neben einer generell mangelhaften Datengrundlage zur Zahl der Wohnungslosen (vgl. Abschnitt II.1.2) fehlt es insbesondere an detaillierten Analysen zu den Kosten, die Wohnungslosigkeit verursacht, und der Effektivität umgesetzter Strategien (vgl. z.B. Busch-Geertsema 2010: 35). Genau an diesem Punkt setzt die vorliegende Untersuchung an und beruft sich dabei auf folgende Forderung von Benjaminsen und Dyb:

> *"There is also a need for more comparative research at local and regional levels about the processes of implementation, organisation and social practices following the development of national strategies. Finally, there is a need for more specific knowledge about the actual nature of interventions set in place under the umbrella of the housing first paradigm, and especially for more effect studies of interventions in a European context."*
>
> (Benjaminsen/Dyb 2010: 123)

Ein Grund, weshalb Deutschland bislang kaum gezielt in dem Kontext von Housing First untersucht wurde, lässt sich sicherlich darauf zurückführen, dass das Modell hier kaum umgesetzt wird. Dennoch wird auch in internationalen Studien immer wieder erwähnt, dass es in Deutschland vergleichbare Tendenzen und Projekte gibt (vgl. Abschnitt II.3.2). Ausgehend von den Erläuterungen der Einführung (vgl. Abschnitt I.1) wird die Fragestellung dieser Arbeit vergleichend in Deutschland und Norwegen untersucht. Die Auswahl Norwegens als Vergleichsraum zu Deutschland begründet sich zunächst durch persönliche Voraussetzungen der Verfasserin, nämlich den im Vergleich zu anderen europäischen Ländern uneingeschränkten sprachlichen Zugang zu dem Raum. Da das Housing First-Konzept die dortige fachbezogene Debatte um das Thema der Wohnungslosigkeit stark dominiert, stellte sich die Frage, inwiefern das Konzept in Deutschland von Bedeutung ist und welches Potenzial es auch für Deutschland enthalten könnte. Eine internationale – oder in diesem Fall binationale – Betrachtungsebene ist wegen der sich dadurch ergebenden Vergleichsmöglichkeiten und der daraus abzuleitenden Erweiterung der Perspektiven für den nationalen Untersuchungsraum grundsätzlich eine Aufwertung der wissenschaftlichen Untersuchung und ist vor diesem Hintergrund ein Anspruch an die vorliegende Arbeit. Darüber hinaus handelt es sich bei den Untersuchungsräumen um zwei bislang im Vergleich in diesem Bereich kaum erforschte Räume. Um dem Rahmen einer Masterthesis gerecht zu werden und einen konkreten praktischen Bezug zu haben, wird die Fragestellung anhand zweier Fallbeispiele analysiert – je ein Projekt in Deutschland und eines in Norwegen.

Als Fallstudie in Norwegen wird eines der zwölf Housing First-Modellprojekte näher analysiert: Das bis 2016 laufende Projekt „Ditt valg – bolig først!" [Deine Wahl – zuerst eine Wohnung!] der Stadt Drammen, die rund 40 Kilometer südwestlich von der Hauptstadt Oslo liegt. In Deutschland wird das bereits 2008 abgeschlossene Projekt „Unterkünfte – besser (ist) wohnen!" in der Stadt Bielefeld in Nordrhein-Westfalen untersucht, das zwar keinen direkten Bezug zum Housing First-Ansatz hat, jedoch wesentliche Elemente davon umsetzt. In mehrfacher Hinsicht sind die Projekte relativ unterschiedlich, sowohl konzeptionell als auch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen. Diese Differenzen sind mit Hinblick auf die Fragestellung besonders interessant, weil das Analysespektrum dadurch erweitert wird. So handelt es sich beispielsweise bei dem Bielefelder Projekt um eine retrospektive Analyse, da das Projekt bereits abgeschlossen ist, während das Projekt in Drammen eine Momentaufnahme darstellt (vgl. Flick 2013: 253 f.). Zur Auswahl gerade dieser Beispiele soll noch angemerkt werden, dass die Entscheidung auch aus Gründen der Datenzugänglichkeit sowie räumlicher Nähe zum Untersuchungsgebiet bestimmt wurde.

Literaturauswertung

Durch die Auswertung einschlägiger Literatur bildet die theoretische Annäherung an die Thematik der Wohnungslosigkeit die elementare Grundlage für die anschließende Analyse der Untersuchungsräume und Fallbeispiele. Die wesentlichen Untersuchungsaspekte sind dabei die Begriffseinordnung, Hintergründe zur Entstehung von Wohnungslosigkeit, die zentralen Charakteristika des Housing First-Ansatzes im Vergleich zu anderen Strategien der Wohnungslosenhilfe sowie die Rolle der Kosten in Zusammenhang mit Wohnungslosigkeit. Auch in die gezielte Analyse der Untersuchungsaspekte im Ländervergleich wird neben der Auswertung der qualitativen Experteninterviews ergänzend Literatur einbezogen.

Hinsichtlich der Literaturauswahl lässt sich anmerken, dass die Thematik der Wohnungslosigkeit in der Vergangenheit ein relatives Nischendasein führte (vgl. Paulgerg-Muschiol 2009: 1). Es gibt durchaus einige ältere entscheidende Werke, die das Thema umfassend und grundlegend analysieren, doch können sie aufgrund eines gewandelten Verständnisses über das Phänomen der Wohnungslosigkeit für diese Arbeit kaum verwertet werden. Demgegenüber ist insbesondere in den letzten fünf bis zehn Jahren eine unglaubliche Fülle an Artikeln und Studien zu dieser Thematik veröffentlicht worden. Hierbei spielt der bereits erwähnte Verband FEANTSA auf europäischer Ebene eine sehr große Rolle, indem er zahlreiche Forschungsprojekte sowohl zur Untersuchung von Wohnungslosigkeit im Allgemeinen als auch neuer Strategien wie dem Housing First-Ansatz oder Kosten der Wohnungslosigkeit durchführt und koordiniert sowie entsprechende Studien veröffentlicht.

Sekundärstatistische Analyse

Für die Darstellung der Rahmenbedingungen hinsichtlich des Wohnungsmarkts und zu Daten über Wohnungslosigkeit in den Vergleichsräumen werden sekundärstatistische Daten ausge-

wertet. Dafür wird auf offizielle Daten staatlicher Stellen zurückgegriffen, des Statistischen Bundesamtes in Deutschland (destatis), analog dazu des Statistischen Zentralbüros in Norwegen (Statistisk Sentralbyrå, SSB), dem Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen sowie auf vorhandene statistische Auswertungen, Projektberichte und Auskünfte der Kommunen der Fallbeispiele.

Expertenbefragung

Für die Erhebung primärer und zielgerichteter Informationen zu den Untersuchungsaspekten wurden qualitative Interviews durchgeführt (vgl. Hopf 2013: 353). Die Auswahl der insgesamt acht befragten Experten setzt sich aus relevanten Akteuren der Wissenschaft und Interessenvertretern im Bereich der Wohnungslosigkeit in Deutschland und Norwegen sowie aus Projektbeteiligten in den Kommunen der ausgewählten Fallbeispiele zusammen (vgl. Tabelle 1). In den meisten Fällen wurden je individuell ausgearbeitete, teilstandardisierte leitfadengestützte Interviews durchgeführt (vgl. ebd.). Je nach Umsetzbarkeit und Vorgaben der Experten wurde das Gespräch persönlich (face-to-face) oder als Telefoninterview geführt (vgl. Diekmann 2014: 437). Eine Befragung erfolgte schriftlich per Email anhand eines strukturierten Fragebogens mit offenen Fragen (vgl. ebd.). Zwei Gespräche (Nr. 7 und 8) wurden im Vorfeld der Formulierung der Fragestellung für diese Arbeit geführt und lassen sich als Konsultationsgespräche bezeichnen, in denen insbesondere der norwegische Raum hinsichtlich möglicher Fragestellungen und der Fallbeispiel-Auswahl sondiert wurde. Sie haben damit einen wesentlichen Beitrag zur Ausrichtung der Untersuchung und Fragestellung geleistet und werden daher mit aufgeführt.

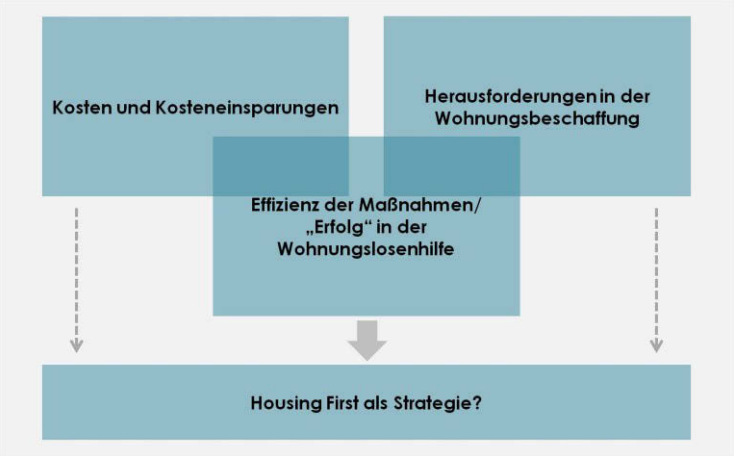
Tabelle 1: Übersicht: Expertengespräche

	Nr.	Name	Institution	Funktion	Interviewform	Ort	Datum
Bundesrepublik Deutschland	1	**Dr. Volker Busch-Geertsema**	Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS)	Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter, Korrespondent FEANTSA, Projektkoordination "Housing First Europe"	leitfadengestütztes face-to-face Interview	Kohlhökerstr. 22 28203 Bremen	07.03.2015
	2	**Dr. Thomas Specht**	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.	Geschäftsführer	leitfadengestütztes Telefoninterview	---	30.04.2015
	3	**Ingrid Streubühr**	Stadt Bielefeld	Abteilung Sozialarbeiterische und Wohnungsnotfallhilfen, Projektbeteiligte "Unterkünfte - besser (ist) wohnen!"	schriftliche Befragung	---	29.04.2015
Norwegen	4	**Asgeir Bergseth**	Drammen Kommune	Abteilung Wohnungszuteilung und Koordination Projektleiter "Ditt valg - bolig først!" *(Deine Wahl - zuerst eine Wohnung!)*	leitfadengestütztes face-to-face Interview	Grønland 55 3045 Drammen	28.04.2015
	5	**Anita Pettersen**	Husbanken Regionaldirektion Süd (Drammen)	Bereich Wohnen und Soziales Expertin Housing First	leitfadengestütztes face-to-face Interview	Grønland 1 3045 Drammen	05.05.2015
	6	**Mette Irmgard Snertingdal**	Fafo (Forschungsstiftung, Arbeits- und Sozialforschung)	Projektleiterin "Housing First - resultater og læring" *(Housing First - Ergebnisse und Erkenntnisse)*	leitfadengestütztes face-to-face Interview	Teisenveien 5a 0664 Oslo	23.04.2015
	7	**Glenny Jelstad John Dutton**	Drammen Kommune Abteilungen Planung und Wirtschaft/Wohnungszuteilung und Koordination	Projektbeteiligte "Ditt valg - bolig først!" *(Deine Wahl - zuerst eine Wohnung!)*	leitfadengestütztes face-to-face Interview	Engene 1 3008 Drammen	01.04.2014
	8	**Lars-Marius Ulfrstad**	Husbanken Regionaldirektion West (Bergen)	Abteilungsleiter Wohnen und Soziales Experte Housing First	persönliches Konsultationsgespräch	Støperigata 1 0250 Oslo	13.12.2013

Quelle: eigene Darstellung

Für die Auswertung der Interviews werden verschiedene Auswertungskategorien gebildet und die jeweiligen Aussagen der Befragten zugeordnet (vgl. Schmidt 2013: 448 ff.). Aus der Fragestellung ergeben sich dabei als Kategorien die Untersuchungsaspekte *Kosten und Kosteneinsparungen*, *Herausforderungen in der Wohnungsbeschaffung*, *Erfolg und Effektivität in der Wohnungslosenhilfe* sowie in Bezug zur Titelfrage *Housing First als Strategie der Wohnungslosenhilfe* (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Zentrale Untersuchungsaspekte



Quelle: eigene Darstellung

Hierbei werden zunächst die Fallbeispiele gezielt anhand dieser Aspekte analysiert und eingehend erläutert, anschließend werden die Erkenntnisse zusammengefasst, durch weitere Aussagen der Experten ergänzt und größtenteils mittels grafischer Darstellung ausgewertet.

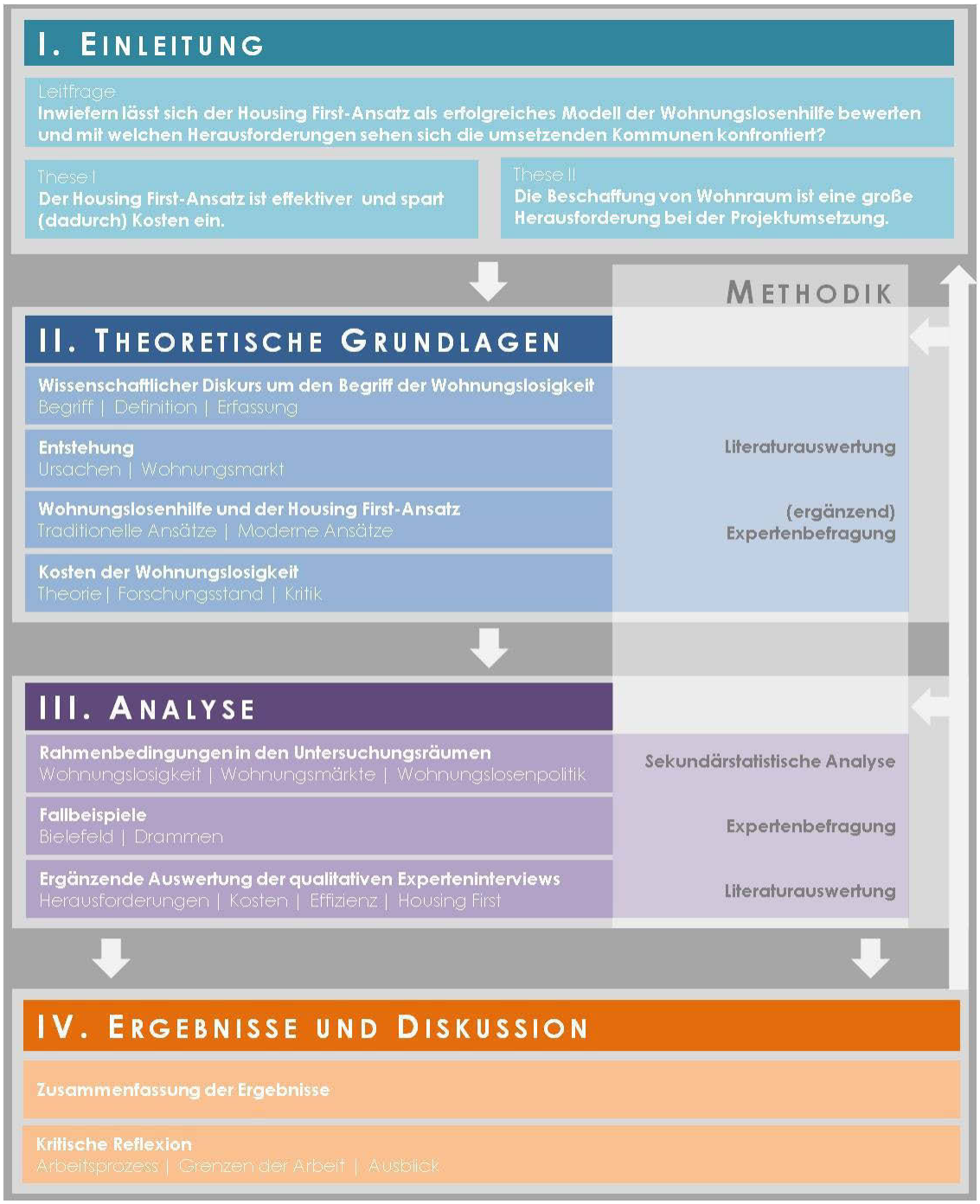
Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in vier Kapitel. Nachdem im Einleitungsteil die Fragestellung und Methodik erläutert wurden, werden im folgenden zweiten Kapitel für die Untersuchung relevante theoretische Grundlagen zu der Thematik der Wohnungslosigkeit gelegt. Hierbei wird der Begriff der Wohnungslosigkeit im wissenschaftlichen Diskurs vor dem Hintergrund historischer Entwicklungen hinsichtlich seiner Definition und Erfassung erläutert sowie Ursachen für die Entstehung mit besonderem Fokus auf den Wohnungsmarkt als Risikofaktor beleuchtet. Anschließend wird der Housing First-Ansatz in Abgrenzung zu anderen Strategien der Wohnungslosenhilfe dargestellt sowie am Ende des Kapitels auf den Aspekt der Kosten der Wohnungslosigkeit eingegangen.

Im dritten Kapitel werden die zentralen Untersuchungsaspekte der Arbeit analysiert: die Herausforderungen in der Wohnungsbeschaffung, Kosten und die Effektivität sowie der Housing First-Ansatz als Strategie im Ländervergleich. Dazu werden zunächst die unterschiedlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Daten zum Wohnungsmarkt und zur Wohnungslosigkeit sowie die Wohnungslosenpolitik und -hilfe in den beiden Untersuchungsräumen Deutschland und Norwegen dargestellt. Anschließend werden die beiden Fallbeispiele, die Projekte in Bielefeld und Drammen, analysiert, bevor im letzten Abschnitt dieses Kapitels die qualitativen Experteninterviews hinsichtlich der zentralen Untersuchungsaspekte ergänzend zu den Erkenntnissen aus der Untersuchung der Fallbeispiele ausgewertet werden.

Im letzten Kapitel werden die Ergebnisse der Analyse in Bezug zu den theoretischen Grundlagen zusammengefasst und diskutiert. Dabei werden die Leitfrage und die zu Beginn aufgestellten Thesen eingehend beantwortet, überprüft und bewertet. Abschließend werden der Arbeitsprozess sowie die inhaltliche Ausrichtung der Untersuchung kritisch reflektiert, die Grenzen der Arbeit aufgezeigt sowie weiterführende Fragen gestellt. In der folgenden Abbildung ist der Aufbau der Arbeit und die jeweilige Methodik dargestellt.

Abbildung 2: Aufbau der Arbeit und Methodik



Quelle: eigene Darstellung

Theoretische Grundlagen II

Grundlegend für ein differenziertes Verständnis von Wohnungslosigkeit ist eine umfassende theoretische Auseinandersetzung mit dem Begriff. Denn obwohl sich unter *Wohnungslosigkeit* oder *Obdachlosigkeit* vermutlich jeder etwas vorstellen kann, sind die Dimensionen des Phänomens doch weitestgehend unbekannt. Allein an den zwei genannten Begriffen, die im alltäglichen Sprachgebrauch oft synonym verwendet werden, zeigt sich, dass zunächst eine Definition erforderlich ist. Auch über die Hintergründe von Wohnungslosigkeit stellen sich Fragen: Denn wie lässt sich erklären, dass in modernen Wohlfahrtsstaaten einige Menschen über keinen Wohnraum verfügen? Entgegen einer in der Öffentlichkeit häufig dargestellten Auffassung, dass ein Leben auf der Straße eine freiwillige Entscheidung ist, sind die Ursachen für die Entstehung von Wohnungslosigkeit äußerst komplex und unweigerlich vor dem Hintergrund struktureller Faktoren wie Armut oder Wohnungsmarktprozessen zu betrachten. Einigkeit herrscht in jedem Falle auf gesellschaftspolitischer Ebene darüber, dass eine Beendigung und Reduzierung von Wohnungslosigkeit angestrebt werden sollte. Die Organisation der Wohnungslosenhilfe spiegelt auch die jeweilige Auffassung des Phänomens der Wohnungslosigkeit wider und erklärt sich außerdem vor dem Hintergrund genereller gesellschaftlicher Veränderungen. Dabei ist gegenwärtig eine zunehmende Tendenz der Wohnungslosenhilfe zu beobachten, die eine Normalisierung der Lebensumstände anstrebt. In diesem Kontext werden neue Strategien diskutiert und dabei auch neue Aspekte wie die Kosten, die durch Wohnungslosigkeit verursacht werden, untersucht.

1 Wissenschaftlicher Diskurs um den Begriff der Wohnungslosigkeit

1.1 Von der *Nichtsesshaftigkeit* zur *Wohnungslosigkeit*

Die wissenschaftliche Debatte um die soziale Lage *ohne Wohnung* ist geprägt von einem Paradigmenwechsel, der sich sowohl in der Begriffsverwendung als auch im Verständnis über den Kontext von Wohnungslosigkeit niederschlägt. Während heute überwiegend der Begriff *Wohnungslosigkeit* sowohl im wissenschaftlichen als auch im öffentlichen Diskurs verwendet wird, wurde noch bis in die 1990er Jahre hinein der Begriff der *Nichtsesshaftigkeit*, respektive im englischsprachigen Raum *vagabondage,* gebraucht (vgl. BAG W o.J.; Wardhaug 2000: 33 f.). Neben *Nichtsesshaften*[1] waren auch Bezeichnungen wie „Vagabunden", „Wanderer" oder „Stadt- und Landstreicher" üblich (Lutz/Simon 2012: 9). Zunehmend Kritik wurde seit Anfang der 1980er Jahre an dem Begriff der Nichtsesshaftigkeit geübt (vgl. Kellinghaus 2000: 2). Weil dieser den Betroffenen eine durch bestimmte Charaktereigenschaften verursachte Schuld an ihren Lebensumständen unterstellte, ist er als diskriminierend aus der wissenschaftlichen Debatte verbannt worden (vgl. Lutz/Simon 2012: 9; Paulgerg-Muschiol 2009: 1). Mittlerweile werden die Ursachen von Wohnungslosigkeit überwiegend als komplexes Zusammenwirken vieler und vor allem struktureller Faktoren gesehen (vgl. Abschnitt II.2.1). Ein anschauliches Exempel für diesen Umbruch ist die Namensgebung der BAG W, die bis zum Jahr 1991 „Bundesarbeitsgemeinschaft Nichtsesshaftenhilfe"[2] hieß. „Um sich für alle sichtbar von dem alten Nichtsesshaftenbegriff abzusetzen" und damit zu unterstreichen, dass Wohnungslosigkeit als „soziales Problem" verstanden wird, heißt die Organisation seitdem „Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V." (BAG W o.J.).

Die begriffliche Verabschiedung von der *Nichtsesshaftigkeit* zur *Wohnungslosigkeit* spiegelt demzufolge auch einen generellen Wandel über das Verständnis von Wohnungslosigkeit wider, indem für den Zustand der Wohnungslosigkeit nicht per se individuelle Defizite unterstellt werden, sondern von komplexeren und strukturellen Ursachen ausgegangen wird.

Obwohl sich diese Sichtweise durchgesetzt hat und an der Wahl eines alternativen Begriffs erkennbar ist, sehen einige Autoren immer noch Schwierigkeiten in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung damit. Von Paulgerg-Muschiol (2009: 1) erkennt einen erschwerten wissenschaftlichen Zugang zu der Thematik, indem sie folgende drei unterschiedliche Dimensionen der gesellschaftlichen Wahrnehmung von wohnungslosen Personen herausstellt:

(1) Die „romantische" Vorstellung von einem „Aussteiger",

(2) die „polizeiliche" Sichtweise von einem „Störer" der öffentlichen Ordnung sowie

(3) die „fürsorgliche" Perspektive von einem ins gesellschaftliche Abseits Geratenen.

[1] In dieser Arbeit wird durchgängig das generische Maskulinum verwendet, sofern das Geschlecht unwesentlich ist.
[2] Gründungsjahr der Bundesarbeitsgemeinschaft Nichtsesshaftenhilfe ist 1954 (vgl. BAG W o.J.).

Insbesondere sozialwissenschaftliche Untersuchungen würden versuchen, dem beschriebenen Stigma der freiwillig gewählten Wohnungslosigkeit entgegenzutreten, wodurch wiederum leicht die Haltung entstehe, Wohnungslose als „Opfer" gesellschaftlicher Zustände zu betrachten (vgl. Paulgerg-Muschiol 2009: 1). Auch in politischer Hinsicht ist das Phänomen der Wohnungslosigkeit ein kontroverses Thema. Daly (1996: 3) sieht in den verschiedenen Zugängen und dem Problemverständnis von Wohnungslosigkeit vor allem politisch motivierte Herangehensweisen. Er geht davon aus, dass die jeweilige Literatur zum Thema der Wohnungslosigkeit unweigerlich politisch oder ideologisch motiviert ist. Links gerichtete Autoren betrachten Wohnungslosigkeit als soziales Problem, dem durch politische Interventionen in Form finanzieller Hilfen begegnet werden muss. Dem eher konservativen politischen Lager zuzuordnende Autoren führen das Entstehen der sozialen Probleme auf die Existenz einer „Unterklasse" zurück, die dauerhaft auf Kosten der Gesellschaft lebt – direkt durch den Bezug von Sozialhilfen und indirekt durch Kriminalität (vgl. Daly 1996: 3).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es zwar einen ungefähren Konsens über eine mittlerweile differenzierte gegenüber einer vormals recht eindimensionalen Betrachtungsweise von Wohnungslosigkeit gibt, der Begriff einschließlich seiner Hintergründe jedoch gerade aufgrund dieser Komplexität wissenschaftlich kontrovers diskutiert wird. Die Ausführungen dazu machen deutlich, dass eine wissenschaftliche Annäherung an das Phänomen der Wohnungslosigkeit leicht in eine wertende Richtung tendiert. Davon kann auch die vorliegende Arbeit nicht ausgenommen werden, dennoch wird angestrebt, einen möglichst breiten Überblick über die Thematik aus verschiedenen Perspektiven zu geben. Hinsichtlich der Begriffsverwendung wird grundsätzlich zur Beschreibung der Lebenslage *ohne Wohnung* der Begriff der Wohnungslosigkeit gebraucht.

1.2 Definition und Erfassung

> „*Defining homelessness has long been a topic of debate, but international agreement is elusive, and most of the various definitions of homelessness in use across the world are not conceptually grounded.*"
>
> (Amore et al. 2011: 19)

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Debatte über die Auffassung von Wohnungslosigkeit zeigt sich, dass es ebenso wenig einen Konsens über eine Definition des Phänomens gab, wie das Zitat unterstreichen soll. Eine fundierte Definition von Wohnungslosigkeit ist allerdings unerlässlich, um das Phänomen erfassen und verstehen zu können (vgl. Edgar/Meert 2005: 6). Eine *fundierte* Definition meint in diesem Kontext also eine einheitliche Definition auf konzeptueller Basis, um den Begriff für statistische Erhebungen und wissenschaftliche Analysen operabel machen zu können. Eine statistische Basis und ein umfassendes Verständnis des Phänomens der Wohnungslosigkeit wiederum ist eine wichtige Voraussetzung, um politische Entscheidun-

gen über die Gestaltung der Wohnungslosenhilfe und mögliche Interventionen treffen zu können (vgl. Amore et al. 2011: 20).

Mit der ETHOS Typologisierung, der Europäischen Typologie für Wohnungslosigkeit[3], wurde von den Autoren Bill Edgar und Henk Meert im Kontext des *European Observatory on Homelessness*[4] im Jahr 2005 eine für die europäische Ebene einheitliche Definition formuliert, die – zumindest als Richtlinie – auch weitestgehend in vielen Ländern akzeptiert ist (vgl. Busch-Geertsema 2010: 19 ff.). Amore et al. (2011: 19) bezeichnen diese Definition als bekannteste Typologisierung von Wohnungslosigkeit, die auf fundierter theoretischer Grundlage basiert, wie im folgenden Abschnitt gezeigt werden soll.

Da mittlerweile eine derart detailliert ausgearbeitete und europaweit anerkannte Definition existiert, wird die ETHOS Typologie als Orientierungsgrundlage für die vorliegende Arbeit verwendet. Im Folgenden wird zunächst die Typologie vorgestellt. Anschließend wird auf den Aspekt der quantitativen Erfassung von Wohnungslosigkeit näher eingegangen, da er, wie oben beschrieben, in engem Zusammenhang mit der Definition und Klassifizierung des Begriffs steht.

ETHOS Typologie für Wohnungslosigkeit

Ein entscheidender Aspekt bei der ETHOS Typologie ist die Einbeziehung nicht nur der *offensichtlichen* Wohnungslosigkeit, sondern auch die Kategorisierung der sogenannten *versteckten Wohnungslosigkeit („hidden homelessness“)* (Edgar/Meert 2005: 7). Die Typologie (vgl. Tabelle 2) unterscheidet die vier sogenannten konzeptionellen Kategorien *obdachlos, wohnungslos, ungesichertes Wohnen* und *unzureichendes Wohnen*, wobei hier die ersten beiden Kategorien als *offensichtliche* und die beiden letztgenannten als *versteckte* Wohnungslosigkeit bezeichnet werden können. Diese vier Kategorien werden wiederum in 13 operative Kategorien unterteilt. Anhand dieser Typologie wird deutlich, dass der Zustand der Obdachlosigkeit, der in den Medien und der öffentlichen Debatte die größte Aufmerksamkeit erfährt, nur „die Spitze des Eisbergs“ ist, während das eigentliche Phänomen deutlich größere Ausmaße annimmt (vgl. Busch-Geertsema 2010: 25). Unter *obdachlos* sind demnach jene Fälle zu verstehen, die tatsächlich „auf der Straße“ leben oder in einer Notunterkunft untergebracht sind. Unter die Kategorie *wohnungslos* fallen diejenigen Personen, die in einer Einrichtung leben (z.B. Unterkunft für Wohnungslose, Frauenhaus, Übergangsunterkunft für Asylbewerber). Als Personen, die in *ungesicherten Wohnverhältnissen* wohnen, werden diejenigen bezeichnet, die zwar in einer Wohnung leben, deren Wohnsituation jedoch aus verschiedenen Gründen unsicher ist. Hierzu zählen das Unterkommen bei Freunden, eine Wohnung ohne mietrechtliche Absicherung (z.B. Hausbesetzer) sowie die Bedrohung durch eine Zwangsräumung oder durch Gewalt in der eigenen Wohnung. Die „schwächste“ Kategorie des *unzureichenden Wohnens* beschreibt provisorische Wohnverhältnisse (z.B. Wohnwagen) sowie ungeeignete

[3] *European Typology of Homelessness and housing exclusion* (vgl. FEANTSA 2005)

[4] Europäisches wissenschaftliches Netzwerk im Bereich Wohnungslosenpolitik (vgl. ebd.)

(z.B. von Verfall bedrohte) oder überbelegte Wohnungen. In der folgenden Grafik ist die gesamte Typologie abgebildet. Jeder operativen Kategorie ist eine Beschreibung der jeweiligen Wohnsituation sowie eine Definition zugeordnet.

Tabelle 2: Europäische Typologie für Wohnungslosigkeit[5] (ETHOS)

		Operative Kategorie		Wohnsituation		Definition
Konzeptionelle Kategorien	A obdachlos	1	Obdachlose Menschen	1.1.	im öffentlichen Raum, in Verschlägen, unter Brücken etc.	Auf der Straße lebend; an öffentlichen Plätzen wohnend; ohne eine Unterkunft, die als solche bezeichnet werden kann
		2	Menschen in Notunterkünften	2.1.	Notschlafstellen, Wärmestuben	Menschen ohne festen Wohnsitz, die in Notschlafstellen und niedrigschwelligen Einrichtungen übernachten
	B wohnungslos	3	Menschen, die in Wohnungsloseneinrichtungen wohnen	3.1. 3.2. 3.3.	Übergangswohnheime Asyle und Herbergen Übergangswohnungen	Menschen, die in Einrichtungen wohnen, in denen die Aufenthaltsdauer begrenzt ist und keine Dauerwohnplätze zur Verfügung stehen
		4	Menschen, die in Frauenhäusern wohnen	4.1.	Frauenhäuser	Frauen, die wegen häuslicher Gewalt ihre Wohnung verlassen haben und kurz- bis mittelfristig in einer Schutzeinrichtung beherbergt sind
		5	Menschen, die in Einrichtungen für Ausländer wohnen	5.1. 5.2.	Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge und andere Zuwanderer; Auffangstellen Gastarbeiterquartiere	Immigranten und Asylwerber in speziellen Übergangsunterkünften, bis ihr Aufenthaltsstatus geklärt ist Quartiere für Ausländerinnen und Ausländer mit befristeter Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis
		6	Menschen, die von Institutionen entlassen werden	6.1. 6.2. 6.3.	Gefängnisse, Strafanstalten Medizinische Einrichtungen, Psychiatrie, Reha-Einrichtungen etc. Jugendheime	Nach Haftentlassung kein ordentlicher Wohnsitz vorhanden Bleiben weiter hospitalisiert, weil kein Wohnplatz zur Verfügung steht Fallen nicht mehr unter die Jugendwohlfahrt, bleiben aber weiterhin im Heim, weil keine andere Wohnmöglichkeit zur Verfügung steht
		7	Menschen, die in Dauereinrichtungen für Wohnungslose wohnen	7.1. 7.2.	Langzeitwohnheime für ältere Wohnungslose ambulante Wohnbetreuung in Einzelwohnungen	Langzeitwohneinrichtungen mit Betreuungsangeboten für ältere und ehemals wohnungslose Menschen (Unterstützungsdauer normalerweise länger als ein Jahr)
	C ungesichertes Wohnen	8	Menschen, die in ungesicherten Wohnverhältnissen wohnen	8.1. 8.2. 8.3.	temporäre Unterkunft bei Freunden/Bekannten/Verwandten Wohnen ohne mietrechtliche Absicherung, Hausbesetzung Illegale Landbesetzung	Wohnen in regulärem Wohnraum, aber ohne einen Hauptwohnsitz zu begründen und nur als vorübergehender Unterschlupf, weil kein eigener Wohnraum verfügbar ist Wohnen ohne Rechtstitel, illegale Hausbesetzung Landbesetzung ohne rechtliche Absicherung
		9	Menschen, die von Zwangsräumung bedroht sind	9.1. 9.2.	nach Räumungsurteil (bei gemietetem Wohnraum) bei Zwangsversteigerung (von selbstgenutztem Wohnungseigentum)	Wohnungen, für die bereits ein Räumungstitel vorliegt Gläubiger sind bereits zur Zwangsversteigerung berechtigt
		10	Menschen, die in ihrer Wohnung von Gewalt bedroht sind	10.1.	mit Strafanzeige gegen Täter, trotz Wegweisungsbeschluss	Wohnen in Wohnungen, in denen man trotz Polizeischutz nicht vor Gewalt sicher ist
	D unzureichendes Wohnen	11	Menschen, die in Wohnprovisorien hausen	11.1. 11.2. 11.3.	Wohnwagen Garagen, Keller, Dachböden, Abbruchhäuser etc. Zelte, vorübergehende Behausungen	Wohnen in Behausungen, die für konventionelles Wohnen nicht gedacht sind, die notdürftig zusammengebaut oder als Wohnwagen und Zelte gedacht sind
		12	Menschen, die in ungeeigneten Räumen wohnen	12.1.	Abbruchgebäude und andere bewohnte Gebäude, die nicht (mehr) zum Wohnen geeignet sind	Wohnen in Gebäuden, die für Wohnzwecke gesperrt oder ungeeignet sind, die kurz vor einem Abbruch stehen oder die durch die Bauordnung als ungeeignet klassifiziert sind
		13	Menschen, die in überbelegten Räumen wohnen	13.1.	Unterschreitung der zulässigen Mindestgröße pro Kopf (höchste nationale Grenze für Überbelegung)	Wohnen in Räumen, die entgegen den Mindestanforderungen völlig überbelegt sind und von mehr Menschen als zulässig bewohnt werden

Quelle: FEANTSA (2005), eigene Darstellung

[5] Kritisch anmerken lässt sich an dieser Stelle, dass in der deutschen Übersetzung synonym zu dem Phänomen der Wohnungslosigkeit der Begriff „wohnungslos" für die Bezeichnung der zweiten Kategorie verwendet wird. In der englischen Originaldefinition wird in Abgrenzung zum Phänomen „homelessness" der Begriff „houselessness" zur Beschreibung dieser Kategorie gebraucht.

Als theoretische Basis einer früheren und weniger detaillierten Ausarbeitung der ETHOS Typologie, haben die Autoren drei Dimensionen ausgemacht, die einen adäquaten Wohnzustand beschreiben. Im Kontrast dazu definiert ein Mangel an diesen wesentlichen Elementen beziehungsweise ein Ausschluss von ihnen eine Wohnungslosigkeit. Über eine adäquate Unterkunft kann eine Person exklusiv verfügen **(physische Dimension)**, in ihr besteht die Möglichkeit, eine Privatsphäre aufrechtzuerhalten und Beziehungen zu pflegen **(soziale Dimension)** und es besteht ein rechtlicher Anspruch auf das Bewohnen **(legale Dimension)** (vgl. Edgar et al. 2004: 5 f.). Das hierzu ursprünglich entwickelte Modell von Edgar et al. (2004: 6) ist mit der oben dargestellten ETHOS Typologie (vgl. Tabelle 2) nicht mehr ausnahmslos kompatibel. Zudem wurde es von Amore et al. (2011: 33) weiterentwickelt und vereinfacht und erscheint damit für diese Untersuchung praktikabler. Um es auch an die in der Typologie verwendeten deutschsprachigen Ausdrücke anzupassen sowie als Basistheorie noch einfacher zu gestalten, wurde es für diese Arbeit nochmals modifiziert beziehungsweise vereinfacht dargestellt (vgl. Abbildung 3). In dem Modell finden sich die konzeptionellen Kategorien der oben vorgestellten Typologie wieder:

- Ist ein Ausschluss von mindestens zwei Dimensionen gegeben, so handelt es sich um eine Unterkunft, die **unter dem minimalen Standard** einer adäquaten Wohnunterkunft liegt. Es handelt sich demnach um *Obdachlosigkeit* oder *Wohnungslosigkeit*.
- Ist ein Ausschluss von einer der drei Dimensionen gegeben, so handelt es sich um eine Unterkunft, die **auf oder etwas über dem minimalen Standard** einer adäquaten Unterkunft liegt. Die Wohnsituation kann als *ungesichert* oder *unzureichend* bezeichnet werden.
- Bei keinem Ausschluss aus einer der Dimensionen, ist die Unterkunft als adäquat zu bezeichnen. (vgl. Amore et al. 2011: 33)

Abbildung 3: Dimensionen des adäquaten Wohnens (modifiziertes ETHOS-Modell)

Quelle: Edgar et al. (2004); Amore et al. (2011), bearbeitet, eigene Darstellung

Quantitative Erfassung von Wohnungslosigkeit

> *„(...) measuring the scope and extent of homelessness in Europe still remains a significant obstacle."*
>
> (Culhane/Byrne 2010a: 9)

Trotz einer fundierten und scheinbar wissenschaftlich anerkannten Definitions- und Kategorisierungsgrundlage von Wohnungslosigkeit stellt deren Erfassung eine komplexe Aufgabe dar. Es lässt sich eindeutig feststellen, dass in vielen Ländern eine solide statistische Grundlage für das Phänomen der Wohnungslosigkeit fehlt und die Zuständigkeiten für die Datenerfassung oftmals nicht eindeutig koordiniert sind (vgl. Amore et al. 2011: 20; Busch-Geertsema et al. 2012: 27). Beispielhaft ist hier die Bundesrepublik Deutschland zu nennen: Es gibt keine bundesweite statistische Erfassung von wohnungslosen Personen (vgl. BMAS 2013: 39). Die seriöseste Quelle, die auch beispielsweise im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zitiert wird, ist die BAG W, die lediglich *Schätzungen* zur Zahl der Wohnungslosen in Deutschland veröffentlicht (vgl. BMAS 2013: 391; Abschnitt III.1.1).

Erschwert wird eine objektive Darstellung der Ausmaße von Wohnungslosigkeit durch verschiedene Interessen unterschiedlicher Akteure. Den politischen Vertretern wird in der Regel eine Tendenz zur Untertreibung der Lage unterstellt, um das Problem nicht offensichtlich zu machen. Interessensvertretern von Wohnungslosen wird hingegen eine Tendenz zur Übertreibung unterstellt, um die politische Relevanz der Thematik zu steigern (vgl. Busch-Geertsema 2010: 28). Um dem Zustand der Wohnungslosigkeit jedoch systematisch entgegenzutreten und angemessene Strategien zu entwickeln, erscheint eine reale Kenntnis über die Hintergründe und Ausmaße unerlässlich. In erster Linie zählen hierzu die Ursachen für die Entstehung von Wohnungslosigkeit sowie ihre Auswirkungen. Besteht ein umfassendes Wissen über die Ursachen, so ist wohl die beste Strategie Lösungen zu finden, um sie gar nicht erst entstehen zu lassen (vgl. ebd.: 35). Doch vor diesem Hintergrund ist eine fundierte Kenntnis über die Ausmaße von Wohnungslosigkeit, also eine statistische Erfassung der Anzahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen, notwendig. Dass es in vielen Ländern keine quantitative Datengrundlage dazu gibt, wird von vielen Autoren kritisiert und gleichzeitig eine einheitliche Erfassung gefordert (vgl. ebd.; Culhane/Byrne 2010a). Die Möglichkeiten einer quantitativen Erhebung liegen im Wesentlichen in der Primärdatenerhebung (z. B. durch Querschnitterhebungen/Zählungen) oder der Auswertung von Sekundärdaten (z. B. Daten von Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe oder kommunalen Erhebungen sowie Zensusdaten der generellen Einwohnererfassung). Baptista et al. (2012: 67) machen drei zentrale Schwierigkeiten in der quantitativen Erfassung von Wohnungslosen aus:

- Wohnungslose Personen leben häufig an „inoffiziellen" Orten, sodass eine reguläre statistische Erfassung nicht möglich ist.

- Wohnungslosigkeit ist häufig ein vorübergehender Zustand, weshalb zum Zeitpunkt der Erhebung nicht alle Fälle erfasst werden.
- Wohnungslose Personen sind oft mobil, indem sie sich zwischen verschiedenen Orten und Einrichtungen bewegen.

In dieser im letzten Spiegelstrich beschriebenen Dynamik liegt auch die Gefahr einer doppelten Erfassung: Um diese zu vermeiden, ist eine Identifizierung der erfassten Individuen notwendig, sodass eine Anonymität nicht mehr gewährleistet sein kann. Dieses datenschutzrechtliche Dilemma stellt in vielen Ländern eine wesentliche Hürde der Datenerfassung dar. (vgl. Busch-Geertsema et al. 2012: 24)

Abschließend soll festgehalten werden, dass die Erhebung der quantitativen Ausmaße von Wohnungslosigkeit zwar ein wichtiger Schritt zu einem erweiterten Verständnis dieses Phänomens ist, jedoch auch nur einen Teilbereich dessen beleuchten kann:

> *„(...) one single number will not be enough to understand homelessness and to develop and monitor adequate policies to tackle it.“*
>
> (Busch-Geertsema 2010: 28)

2 Entstehung von Wohnungslosigkeit

2.1 Komplexes Zusammenwirken verschiedener Faktoren

> *„Amongst researchers, there is now a broad consensus that homelessness is a result of a complex interplay of structural, institutional, relationship and personal factors.“*
>
> (Busch-Geertsema et al. 2012: 50)

Die beschriebene Debatte um die Auffassung von Wohnungslosigkeit steht auch in engem Zusammenhang mit der Sichtweise auf ihre Ursachen (vgl. Abschnitt II.1.1). Wurde der Zustand der Wohnungslosigkeit vormals also eher als individuelles Verschulden aufgefasst, so gibt es heute einen breiten Konsens darüber, dass Wohnungslosigkeit vor dem Hintergrund vieler komplexer Faktoren entsteht, wie das Zitat oben verdeutlicht. Die meisten Erklärungsansätze der jüngeren Vergangenheit unterscheiden dabei *individuelle* und *strukturelle* Ursachen (vgl. O'Flaherty 2004: 2), wobei sich die individualisierenden Ansätze häufig auf medizinische und psychologische Ursachen oder auf eine sozialpädagogische Sichtweise bei der Erklärung von Wohnungslosigkeit beschränken (vgl. Paulgerg-Muschiol 2009: 43 ff.)[6]. In dem eingangs aufgeführten Zitat werden neben den individuellen und den strukturellen Ursachen noch zwei weitere Einflussfaktoren genannt: *institutionelle* Ursachen sowie *soziale Beziehungen*. Diese insgesamt vier Faktoren lassen sich auf die Kategorisierung von Bill Edgar aus dem Jahr

[6] Namentlich zum Beispiel die „Wandertriebtheorie“ oder der „Problemfamilienansatz“ (Paulgerg-Muschiol 2009: 44, 49).

2005 (11 f.) zurückführen (vgl. ebd.; Edgar 2009: 6 f.). Darin findet sich zwar ebenso die beschriebene Dichotomie des Strukturellen und Individuellen wieder, jedoch beziehen sich die individuellen Faktoren dabei nur teilweise auf persönliche Defizite oder Erkrankungen. Vielmehr sind auch individuelle Ursachen als komplexe Verkettungen der Lebensumstände interpretierbar und damit teilweise auch strukturellen Ursachen geschuldet, wie zum Beispiel ein niedriges Bildungsniveau. In Tabelle 3 sind die vier Kategorien der Ursachen, die zugehörigen Risikofaktoren und deren mögliche Auslöser dargestellt, die in die Wohnungslosigkeit führen können.

Für einen Weg in die Wohnungslosigkeit ist oftmals nicht ein einzelner Faktor oder Auslöser verantwortlich, sondern ergibt sich meist als ein weiterer Schritt nach einer gewissen Vorgeschichte (vgl. Busch-Geertsema et al. 2012: 54). In der Literatur wird dieser Weg häufig als *homeless career*, also als sogenannte *Wohnungslosenkarriere*, dargestellt (vgl. z.B. May 2000; MacKenzie/Chamberlain 2003; Busch-Geertsema et al. 2012: 54).

Tabelle 3: Risikofaktoren und mögliche Auslöser für Wohnungslosigkeit

Ursache	Faktoren	Auslöser
Strukturell	Ökonomische Faktoren (Armut/Arbeitslosigkeit)	- Mietrückstände, Hypothekenbelastung - Räumung der Miet- oder Eigentumswohnung
	Wohnungsmarktprozesse	- Verlust der Unterkunft - Ortswechsel für Arbeitssuche
	Immigration, Nationalität	- kürzliche Einreise - Statusänderung
	Sozialhilfe	- Zugang zu erschwinglichem Wohnraum und Sozialhilfe ist blockiert
Institutionell	Zugang zu entsprechenden Einrichtungen und fehlende Koordination zwischen bestehenden Einrichtungen (soziale oder medizinische)	- Versagen der Unterstützung - keine angemessene Unterstützung im Notfall
	Zuteilungsmechanismen	
	Aufenthalt in Einrichtungen (Pflege-/ Kinderheim), Gefängnis, medizinsche Einrichtung	- Verlust der Wohnung durch Eintritt in Einrichtung
	Institutionelle Prozeduren (Zugang, Entlassung)	- Entlassung
Soziale Beziehungen	Familienstatus	- Verlassen des Elternhauses
	Beziehungssituation (gewalttätiger Partner oder Eltern)	- häusliche Gewalt
	Beziehungsende (Tod, Scheidung, Trennung)	- alleinstehend
Persönlich	Behinderung, chronische Erkrankung, psychische Erkrankung	- Krankheitsepisode
	niedriges Bildungsniveau	- Versagen der Unterstützung oder Probleme, angemessene Unterstützung zu erhalten
	Abhängigkeit (Alkohol, Drogen, Spielsucht)	- (zunehmender) Drogenmissbrauch

Quelle: Busch-Geertsema et al. (2012: 53), eigene Darstellung und Ergänzungen

2.2 Wohnraum und Wohnungsmarkt – Ursache und Lösung

Hinsichtlich der Fragestellung der vorliegenden Untersuchung kommt dem Wohnungsmarkt als Risikofaktor für Wohnungslosigkeit eine besondere Bedeutung zu und wird daher im folgenden Abschnitt näher erläutert.

> *„Housing is related to homelessness both as a cause and as a solution. Some families and individuals become homeless explicitly because of a housing crisis related to their extreme poverty and a lack of available housing at rents they can afford."*
>
> (Locke et al. 2007: 10–1)

Das Zitat von Locke et al. illustriert eindrücklich die Rolle des Wohnungsmarkts sowie die Bedeutung von Wohnraum in Bezug auf Wohnungslosigkeit. Dabei zeigt es auch den weiteren Kontext des im Abschnitt zuvor beschriebenen Zusammenwirkens verschiedener Faktoren als Ursachen. Der Wohnungsmarkt oder Wohnungsmarktprozesse allein können nicht als Ursache für die Entstehung von Wohnungslosigkeit ausgemacht werden, doch können sie Hürden darstellen für Wohnungslose, die eine adäquate Unterkunft suchen, oder für Mieter, denen der Verlust ihrer Wohnung droht. Gleichzeitig stellt der Wohnungsmarkt das Fundament der Wohnraumversorgung dar und hat damit eine Schlüsselfunktion bei der Verminderung und Vermeidung von Wohnungslosigkeit. Damit er dieser Rolle gerecht werden kann, muss er für Personen zugänglich sein, die wohnungslos sind oder sich in einer prekären Wohnsituation befinden.

Eine Vielzahl von Autoren sieht genau dort das Problem und nennt immer wieder den Wohnungsmarkt als wichtigen Faktor im Zusammenhang mit der Entstehung von Wohnungslosigkeit. Locke et al. nennen in dem Zitat einen Mangel an erschwinglichem Wohnraum als Grund – eine Auffassung, die oft angeführt wird. Auch Busch-Geertsema et al. (2012: 51) sehen in einem knappen Angebot an günstigem Wohnraum und spezifischen Problemen benachteiligter Personen im Zugang zu Wohnraum besonders wichtige strukturelle Faktoren im Kontext von Wohnungslosigkeit. Stephens et al. (2010: 3) bezeichnen die generellen Rahmenbedingungen des Wohnungsmarkts als einen der Hauptfaktoren struktureller Wohnungslosigkeit und betrachten den Zugang zu günstigem Wohnraum für eine von Wohnungslosigkeit bedrohte Gruppe als wichtigstes Anliegen – auch in Ländern mit einem gut ausgebauten Sozialsystem. Dies treffe insbesondere auf Regionen zu, in denen sozialer Wohnraum nicht verpflichtend an diejenigen mit dem größten Bedarf an sozialer Unterstützung bevorzugt vergeben werde. In einer Literaturauswertung von Studien zu den Ursachen von Wohnungslosigkeit kommt O'Flaherty (2004: 2) sogar zu dem Schluss, dass in den meisten städtischen Untersuchungen die Rahmenbedingungen des Wohnungsmarkts (im weiteren Sinne) die Ausmaße der Wohnungslosigkeit bestimmen und individuelle Faktoren kaum oder gar keinen Einfluss haben. Als einflussreiche Größen werden dafür unter anderem die Höhe der Mieten bezie-

hungsweise zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit das Vorhandensein von Mietregulierungen genannt.

Die Herausstellung von bestimmten Merkmalen des Wohnungsmarkts, die Wohnungslosigkeit verursachen können, lässt demnach umgekehrt darauf schließen, dass dies genau die Ansatzpunkte für eine Verminderung oder Vermeidung von Wohnungslosigkeit sein können, wenn die Märkte gezielt reguliert werden. So wird beispielsweise Deutschland im internationalen Vergleich als positives Beispiel genannt. Ein Rückgang der Wohnungslosenzahlen in Deutschland wird zum großen Teil einem entspannten Wohnungsmarkt und einer zielgerichteten Politik zur Prävention zugeschrieben – trotz zunehmender Armut und Arbeitslosigkeit[7]:

> *"In Germany too, the housing market is seen as crucial to the overall scale of homelessness. The reduction in recorded homelessness reported above occurred in parallel with rising levels of poverty and unemployment, indicating that a slackening (rental) housing market in most regions, as well as targeted municipal efforts to prevent homelessness (...), have been the key factors underpinning this positive trend. Access to housing (rather than housing supply or affordability per se) is now viewed as the key structural issue associated with homelessness in Germany; with the scope for municipalities to influence allocations of social housing in the direction of 'need' substantially reduced in recent years as this sector contracts."*
>
> (Busch-Geertsema/Fitzpatrick 2008: 79)

3 Wohnungslosenhilfe und der Housing First-Ansatz

3.1 Traditionelle Ansätze der Wohnungslosenhilfe

Eine generalisierende Aussage über *die* Wohnungslosenhilfe lässt sich im Grunde nicht treffen. Jeder Staat organisiert – im besten Fall – ein System von Hilfsmaßnahmen, wobei selbst auf dieser Ebene keine verallgemeinernden Aussagen gemacht werden können. Wie am Beispiel der Untersuchungsräume Deutschland und Norwegen deutlich wird (vgl. Abschnitt III.1.2), so ist selbst innerhalb eines Staates das Hilfssystem relativ unübersichtlich und kaum umfassend zu beschreiben. Dennoch gibt es in der Literatur theoretische Annäherungen an Strategien der Wohnungslosenhilfe. Da ein zentraler Untersuchungsaspekt dieser Arbeit auf dem Housing First-Ansatz liegt, sollen eingangs kurz theoretische Grundlagen der Wohnungslosenhilfe sowie sogenannte traditionelle Ansätze vorgestellt werden. Daraufhin wird das Housing First-Modell eingehend dargestellt und in Abgrenzung zu den traditionellen Ansätzen erläutert.

[7] Hier lässt sich anmerken, dass sich diese Aussagen auf eine Studie aus dem Jahr 2004 beziehen. Dieses Zitat soll lediglich als genereller Beleg für die Folgen einer zielgerichteten Politik dienen; inwieweit dies heute noch so zutrifft, kann an dieser Stelle nicht analysiert werden. Bezüglich der Zahl der Wohnungslosen lässt sich jedoch feststellen, dass diese tatsächlich zurückgegangen, in den letzten Jahren allerdings wieder deutlich angestiegen ist (vgl. Abschnitt III.1.1).

Die zentralen Akteure in der Wohnungslosenhilfe sind meist die Kommunen, die das Hilfsangebot organisieren und finanzieren. Häufig besteht eine enge Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die die Hilfen umsetzen und anbieten (vgl. Busch-Geertsema et al. 2012: 6). Um einen Überblick über mögliche Unterkunfts- oder Betreuungsangebote zu bekommen, sind in Tabelle 4 Beispiele dafür, gegliedert nach der Art des Angebotes, aufgelistet. Hier wird zwischen Angeboten unterschieden, die explizit für Wohnungslose geschaffen wurden sowie Angeboten und Dienstleistungen, die für jeden Bürger zugänglich sind, jedoch häufig von wohnungslosen Personen in Anspruch genommen werden und somit auch eine entscheidende Rolle in der Wohnungslosenhilfe spielen.

Tabelle 4: Angebote der Wohnungslosenhilfe

Angebot	Beispiel
Unterkünfte für wohnungslose Personen	- Notunterkünfte
	- vorübergehende Wohnheime
	- betreutes oder vorübergehendes Wohnen
Andere Angebote für wohnungslose Personen	- aufsuchende Hilfe
	- Tagespflege
	- Beratungsangebote
Unterkunft für andere Gruppen, die von wohnungslosen Personen in Anspruch genommen werden können	- Hotels, Pensionen
	- spezielle Hilfen und Betreuung für Alkohol-/ Drogenabhängige oder Menschen mit psychischen Problemen
Allgemeine Dienstleistungen, die von wohnungslosen Personen in Anspruch genommen werden können	- Beratungsangebote
	- behördliche Dienstleistungen
	- Gesundheits- und Sozialdienste
Auf spezielle Problemlagen ausgerichtete Hilfsangebote, die von wohnungslosen Personen in Anspruch genommen werden können	- psychiatrische Beratungsdienste
	- Drogenentzugsangebote

Quelle: Edgar (2009: 17), eigene Darstellung

Benjaminsen und Dyb (2010: 130 f.) machen in der Literaturbetrachtung grob drei theoretische Modelle der Wohnungslosenhilfe aus:

- Das sogenannte **Stufenmodell** *(staircase model)*,
- das **gestaffelte Modell** *(tiered model)* und
- das **Normalisierungsmodell** *(normalisation model)*.

Das Stufenmodell steht symbolisch für eine Abfolge verschiedener Stationen des Hilfssystems, die wohnungslose Personen durchlaufen müssen, um sich für ein selbstständiges Wohnen zu qualifizieren. Diese „Stufen" sind häufig mit Auflagen wie Drogen- oder Alkoholentzug versehen. Im gestaffelten Modell wird zwischen zwei Phasen unterschieden: Zunächst einer übergangsweisen Unterbringung in einem Wohnheim und anschließend einer dauerhaften Unterbringung in einer unabhängigen Wohnung. Im Normalisierungsansatz wird angestrebt, die Lebensumstände so normal wie möglich zu gestalten, also eine stabile Wohnsituation, vor-

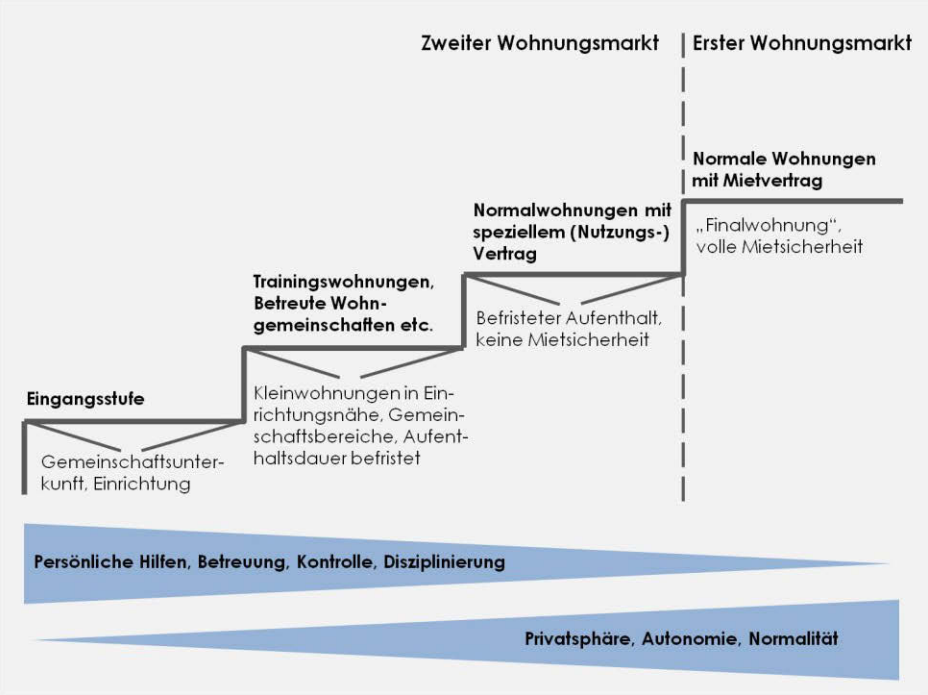
zugsweise in einer normalen Wohnlage, mit einer anschließenden Unterstützung in der Wohnung; Diese erfolgt je nach Bedarf übergangsweise oder auch dauerhaft.

Viele Autoren unterscheiden meist zwischen dem Stufenmodell und dem Normalisierungsansatz, wobei ersteres auch als traditionelles Modell bezeichnet wird (vgl. Frazer et al. 2010: 141). Im englischsprachigen Raum wird auch von linearen Modellen gesprochen und insbesondere in den USA ist der Begriff des *continuum of care* verbreitet (vgl. Johnsen/Teixeira 2010: 4). Mit der *kontinuierlichen* Hilfe ist hier ein Durchlaufen verschiedener Angebote wie Notaufnahmen, vorübergehendes oder betreutes Wohnen gemeint (vgl. ebd.). Der theoretische Begriff des Stufenmodells respektive *staircase models* wurde von der schwedischen Wissenschaftlerin Ingrid Sahlin im Jahr 1998 geprägt und wird seitdem häufig zur Beschreibung des Hilfssystems für Wohnungslose zitiert. In Abbildung 4 sind die unterschiedlichen Stufen von einer Notunterkunft am Anfang bis zu einer regulären Wohnung am Ende dargestellt. Bis diese „normale" Wohnsituation mit regulärem Mietvertrag am Ende erreicht wird, müssen die verschiedenen Stufen durchlaufen werden, um sich für die eigene Wohnung als geeignet zu erweisen. In Abgrenzung zum regulären beziehungsweise „ersten" Wohnungsmarkt lassen sich die Stufen zuvor als Sonderwohnformen auf einem „zweiten" Wohnungsmarkt bezeichnen, der durch eingeschränkte Rechte und eine eingeschränkte Wohnsicherheit für die Bewohner geprägt ist (vgl. Busch-Geertsema 2011: 42). Die einzelnen Stufen sind dadurch gekennzeichnet, dass die Personen, die sie durchlaufen, bestimmte Anforderungen erfüllen müssen, um auf die nächste Stufe aufzusteigen; häufig sind dies eine geforderte Drogenabstinenz oder die „Mitwirkung" an diversen Angeboten (vgl. ebd.: 41). Werden diese Anforderungen nicht erfüllt, so fallen die Personen leicht aus dem System heraus. Werden die Anforderungen bis zur obersten Stufe erfüllt, so sehen sich die Personen mit den strukturellen Herausforderungen des regulären Wohnungsmarkts konfrontiert, wie zum Beispiel einer begrenzten Auswahl an geeignetem Wohnraum oder einer Stigmatisierung durch die Vermieter (vgl. ebd.; Abschnitt II.2.2). Diesen Teufelskreis beschreibt Busch-Geertsema mit folgenden Worten:

> *„In der Folge verbleiben Wohnungslose oft jahrelang im Ersatzsystem von Übergangsunterkünften und Sonderwohnformen, oft mit hohen finanziellen Kosten für die Kommunen und überörtlichen Kostenträger, aber auch mit nachhaltigen Folgen der Ausgrenzung für die davon betroffenen Menschen."*
>
> (Busch-Geertsema 2011: 41)

Ein weiterer Vorwurf an derartige Systeme ist, dass sie Wohnungslosigkeit nicht beenden, sondern vielmehr verwalten (vgl. Busch-Geertsema 07.03.2015).

Abbildung 4: Stufenmodell der Wohnungslosenhilfe



Quelle: Busch-Geertsema (2011: 42) zit. n. Sahlin (1998)[8], eigene Darstellung

In der Literatur lassen sich für die Darstellung dieses Modells kaum neutrale Positionen finden, sie ist vielmehr häufig mit einem Plädoyer für Ansätze nach dem Normalisierungsmodell verbunden (vgl. z.B. Benjaminsen/Dyb 2010; Busch-Geertsema et al. 2010; Johnsen/Teixeira 2010). In der Studie von Johnsen und Teixeira (2010: 4 f.) erwähnen die Autoren einige Argumente, die für Stufensysteme sprechen, beziehungsweise dass sie durchaus auch geeignet sein können, um wohnungslose Personen zunächst „von der Straße zu holen" und auf das Wohnen vorzubereiten.

Wie eingangs beschrieben, ist die gegenwärtige Wohnungslosenhilfe auch als reaktives System zu verstehen, das nicht losgelöst von den historischen Entwicklungen betrachtet werden kann. Es muss daher immer auch vor dem Hintergrund der vorherrschenden Auffassung von Wohnungslosigkeit reflektiert werden (vgl. Abschnitt II.1.1; II.3.2). Das bedeutet, dass das Stufenmodell keine „Methode" ist, nach der die Wohnungslosenhilfe ausgelegt wird, sondern ein theoretisches Modell zur Beschreibung beobachteter Systematiken in der Praxis, die sich entwickelt haben.

Benjaminsen und Dyb (2010: 130 f.) bezeichnen das oben erwähnte Normalisierungsmodell als Variante des viel diskutierten Housing First-Ansatzes. In Abgrenzung dazu können die beschriebenen traditionellen Ansätze auch allgemeiner als „housing ready" (Culhane/Byrne 2010b: 9) oder als „treatment first" (Johnsen/Teixeira 2010: 6) bezeichnet werden, um begrifflich den Kontrast deutlich zu machen. Bei ersterem steht also die Wohnung an erster Stelle und die Betreuung erfolgt anschließend, bei letzteren steht die Betreuung an erster Stelle, die

[8] Sahlin, I. (1998): The Staircase of Transition. National Report to the European Observatory on Homelessness 1997. Brüssel.

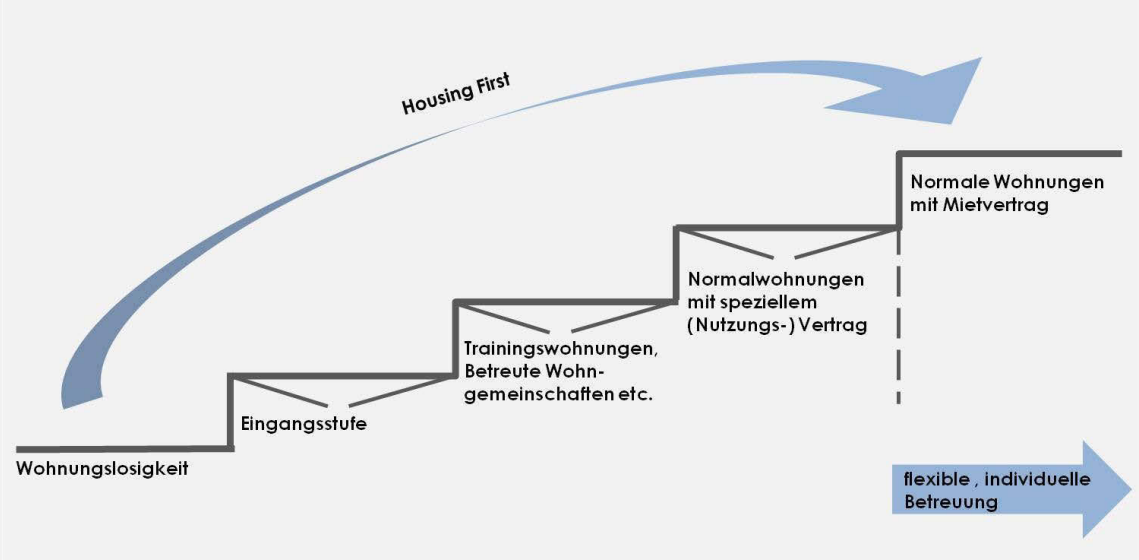
auf das reguläre Wohnen vorbereitet und somit die Personen „wohnfähig“ macht (Busch-Geertsema 2011: 43).

3.2 Der Housing First-Ansatz

Housing First in Abgrenzung zu traditionellen Ansätzen

Der Housing First-Ansatz lässt sich als Gegenmodell zum oben beschriebenen Stufenmodell auffassen, da es konkret in Abgrenzung dazu konzipiert wurde (vgl. Pleace 2012: 9). Der Grundansatz besteht darin, Wohnungslose direkt und ohne Bedingungen mit Wohnraum zu versorgen und anschließend in der Wohnung zu betreuen (vgl. Tsemberis 2010: 38). In diesem Sinne werden also die im Stufenmodell skizzierten Zwischenschritte, die potenzielle Hürden in der Beendigung von Wohnungslosigkeit darstellen, übersprungen (vgl. Abbildung 5).

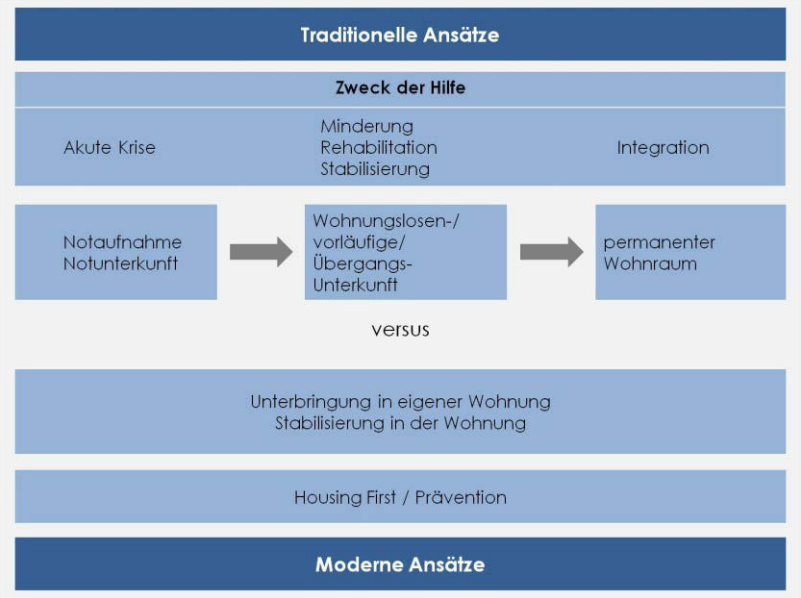
Abbildung 5: Housing First vs. Stufenmodell



Quelle: Busch-Geertsema (2013: 17), eigene Darstellung

Um die Begriffswahl noch etwas weiter zu fassen und die vorgestellten „groben“ Formen der Wohnungslosenhilfe gegenüberzustellen, können der Housing First-Ansatz beziehungsweise das Normalisierungsmodell als Abgrenzung zu den traditionellen Ansätzen der Wohnungslosenhilfe auch als moderne Ansätze bezeichnet werden (vgl. Abbildung 6). Ob und inwieweit die traditionellen Ansätze dem oben beschriebenen Stufenmodell entsprechen, ist laut Frazer et al. (2010: 141) unterschiedlich ausgeprägt.

Abbildung 6: Traditionelle und moderne Ansätze der Wohnungslosenhilfe



Quelle: Frazer et al. (2010: 142), eigene Darstellung

„Pathways to Housing"

Der Begriff und das Modell Housing First wurden von der US-amerikanischen Organisation „Pathways to Housing" unter der Leitung des Psychologen Sam Tsemberis im Jahr 1992 in New York City entwickelt (vgl. Tsemberis 2010: 43; Tsemberis/Eisenberg 2000: 487). Die Zielgruppe ist klar eingegrenzt auf Langzeitwohnungslose mit psychischen Erkrankungen und/oder Suchtproblemen. Das Neuartige an dem Ansatz hierbei ist, dass die Teilnehmer des Programms ungeachtet ihrer Problemlagen direkt eine reguläre Mietwohnung angeboten bekommen, in der sie anschließend betreut werden (vgl. Tsemberis 2010: 43). Das Modell baut auf folgenden acht Grundprinzipien auf (vgl. Busch-Geertsema 2013: 18):

- Wohnen ist ein Menschenrecht
- Respekt, Wärme und Mitgefühl für alle Teilnehmer
- Verpflichtung der zeitlich unbegrenzten und kontinuierlichen Betreuung
- Eigenständiges Wohnen in dezentralen Wohnungen
- Trennung von Betreuung und Hausverwaltung (ambulante Betreuung)
- Teilnehmerorientierung und Selbstbestimmung
- Anstreben einer Gesundung des Teilnehmers
- Ansatz der „Schadensminimierung" bei Drogenkonsum (harm reduction)[9]

Eine wichtige und zugleich innovative Prämisse des Ansatzes ist die Wahlfreiheit des Teilnehmers, die sich sowohl auf die Art der Betreuung als auch auf die Unterbringung bezieht. Der Teilnehmer soll nach Möglichkeit die Wohnlage frei wählen können sowie über die Ausgestaltung der Betreuung entscheiden (vgl. Tsemberis 2010: 43). Um die Lebensumstände so normal

[9] „Harm Reduction" (Schadensminimierung): Anstreben einer Minimierung des Drogenkonsums, jedoch kein verpflichtender Entzug (vgl. International Harm Reduction Association 2010).

wie möglich zu gestalten, sollen die angebotenen Wohnungen verstreut und in normalen Wohngebieten liegen; in einem Wohnblock sollen nicht mehr als 20 % Teilnehmer des Programms leben (vgl. ebd.: 45). Die Wohnung wird von der Organisation gemietet, die für den Teilnehmer vor dem Vermieter bürgt und bis zu etwa 70 % der Miete zahlt, der Teilnehmer selbst zahlt 30 % seines Einkommens, das in den meisten Fällen eine staatliche Sozialhilfe[10] ist (vgl. ebd.). Die Betreuung erfolgt durch interdisziplinäre Teams, bestehend aus Fachpersonal mit medizinischen, psychiatrischen und sozialen Kenntnissen[11] (vgl. ebd.).

Aufgrund einer in verschiedenen Studien belegten Effektivität sowie der Annahme, dass mit einem derartigen Ansatz sogar Kosten eingespart werden können, hat dieses Modell einen Paradigmenwechsel in den USA in Hinblick auf die Wohnungslosenhilfe ausgelöst (vgl. Tsemberis 2010: 43). Die „Erfolgsquote" des Programms, also ein Verbleiben der Teilnehmer in ihren Wohnungen, wird in verschiedenen Studien nachgewiesen und auf hohe Prozentsätze zwischen 75 und 90 % beziffert (vgl. Tsemberis/Eisenberg 2000: 491; Busch-Geertsema 2011: 44).

Housing First in Europa

Mittlerweile steht der Housing First-Ansatz auch international stark in der öffentlichen, politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Im europäischen Verband FEANTSA wird der Ansatz seit einigen Jahren stark proklamiert und dominiert gegenwärtig die Debatte um Strategien der Wohnungslosenhilfe. Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen des PROGRESS-Programms[12] von der Europäischen Kommission das Projekt *Housing First Europe* initiiert und von 2011 bis 2013 durchgeführt (vgl. Busch-Geertsema 2013: 4). Mit fünf Untersuchungsgebieten sowie fünf zusätzlichen Vergleichsgebieten[13] handelt es sich um eine groß angelegte und von hoher politischer Ebene finanzierte Studie, die die Relevanz des Ansatzes unterstreicht. Dass der Ansatz an großer Akzeptanz und Bedeutung gewonnen hat, zeigt sich auch, indem einige europäische Staaten, die nationale Strategien in der Wohnungslosenhilfe verfolgen, einen direkten Bezug zu dem Housing First-Ansatz haben; hierzu zählen Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, die Niederlande und Norwegen sowie weitere Staaten, in denen das Modell getestet wird (vgl. Pleace 2012: 6; Departementene 2014: 24).

[10] Supplemental Security Income (SSI): staatliche Sozialhilfe für Menschen mit einem geringen Einkommen, die über 65 Jahre, blind oder erwerbsunfähig sind (vgl. Social Security Administration 2015)).

[11] Die Teams werden häufig als „Assertive Community Treatment" (ACM) oder „Intensive Case-Management" (ICM) bezeichnet (vgl. Tsemberis 2010: 46).

[12] Finanzierungsinstrument der Europäischen Kommission zur Entwicklung und Koordinierung der EU-Politik in verschiedenen sozialen Bereichen. Das Programm fördert Projekte in den Ländern des europäischen Wirtschaftsraums (EWR-Länder) sowie (potentiellen) Kandidatenländern (vgl. Europäische Kommission o.J. a).

[13] Projekte in: Amsterdam, Budapest, Kopenhagen, Glasgow und Lissabon, Vergleichsgebiete: Dublin, Gent, Göteborg, Helsinki und Wien (vgl. Busch-Geertsema 2013: 4).

Begriff „Housing First“

Bei dem Begriff Housing First handelt es sich um keinen geschützten Ausdruck (vgl. Busch-Geertsema 2013: 18), was zur Folge hat, dass mit dieser Bezeichnung keinesfalls immer eine originalgetreue Umsetzung des Konzepts nach Pathways to Housing gemeint ist. Dies trifft allein schon auf den US-amerikanischen Raum zu, da aufgrund der gewachsenen Popularität des Ansatzes und einer regelrechten Vermarktung auf politischer Ebene sich viele bereits bestehende Projekte nachträglich als Housing First bezeichnen, die jedoch inhaltlich durchaus weit davon entfernt sein können (vgl. ebd.). Während die Organisation Pathways to Housing an einer genauen Konzeption des Modells arbeitet, argumentieren andere, dass eine Abweichung von dem Modell bei der Transformation auf andere nationale und lokale Kontexte unabdingbar ist (vgl. ebd.).

Pleace (2012: 3 f.) identifiziert neben dem von ihm so genannten „Pathways Housing First“-Ansatz bei der Betrachtung verschiedener Projekte in den USA und Europa weitere Ausgestaltungen des Modells. Er kategorisiert neben dem Originalmodell die zwei weiteren Konzepte eines „kollektiven Housing First“ und eines sogenannten „Housing First Light“. Der Unterschied des kollektiven Housing First gegenüber dem beschriebenen Originalkonzept besteht im Wesentlichen darin, dass Wohnungslose in zusammengelegten Wohneinheiten mit angegliederter Betreuung untergebracht werden. Dabei handelt es sich um Wohnblöcke, die eigens für Wohnungslose vorgesehen und in einzelne, private Wohnungen aufgeteilt sind. Die Zielgruppe ist ebenfalls die der Langzeitwohnungslosen mit psychischen und/oder Suchtproblemen. Das mit Housing First Light beschriebene Modell ist hinsichtlich der Zielgruppe offener, indem sämtliche von Wohnungslosigkeit betroffene oder bedrohte Personen/Haushalte betreut werden. Die Unterbringung erfolgt in privat gemieteten oder Sozialwohnungen, in denen die Betreuung durch ein Team bestehend aus Sozialarbeitern erfolgt. Ein Aspekt ist hierbei auch die Präventionsarbeit, indem Haushalte betreut werden, die noch nie wohnungslos waren, aber akut bedroht sein können (vgl. Abschnitt II.1.2). Hinsichtlich der Betreuung erfolgt keine direkte medizinische Versorgung durch das Team, sondern eine Beratung und Hilfestellung zum Auffinden entsprechender medizinischer oder psychiatrischer Dienstleistungen. In Tabelle 5 sind die Modelle zusammenfassend und vergleichend in Hinblick auf verschiedene Faktoren dargestellt.

Tabelle 5: Verschiedene Auslegungen des Housing First-Ansatzes im Vergleich

Angebot/Betreuung	Pathways Housing First	Kollektives Housing First	Housing First Light
Sofortige Unterbringung mit Mietsicherheit in freien oder öffentlichen Mietwohnungen	✓	✗	✓
Sofortige Unterbringung in betreuten Wohnhäusern speziell für Wohnunglose (Einzelwohnung oder Wohngemeinschaft) mit Mietsicherheit	✗	✓	✗
Keine Auflagen zur Suchtfreiheit (Alkohol/Drogen)	✓	✓	✓
Keine Auflagen zur psychologischen Betreuung	✓	✓	✓
Ansatz der Schadensminimierung bei Drogenkonsum	✓	✓	✓
Ambulante Betreuung	✓	✗	✓
Direkte Suchtbetreuung	✓	✓	✗
Direkte medizinische oder psychiatrische Angebote	✓	✓	✗
Vermittlung zu anderen Dienstleistungen/Angeboten	✓	✓	✓
Hilfestellung zur Stabilisierung der Wohnsituation	✓	✗	✓

Quelle: Pleace (2012: 4), eigene Darstellung

Die von Pleace dargestellte Kategorisierung auf Grundlage bestehender Projekte macht deutlich, dass es große Unterschiede in der Auslegung des Ansatzes gibt, die teilweise sehr wenig mit dem ursprünglichen Pathways Housing First-Modell zu tun haben. Die Jury der Europäischen Konsenskonferenz zum Thema Wohnungslosigkeit[14] schlägt vor diesem Hintergrund vor, den Begriff der „housing-led"-Ansätze zu verwenden, ihn also auf „Wohnraum-orientierte" Konzepte auszuweiten. Die zentralen Elemente von „housing-led"-Ansätzen sind demnach eine direkte Unterbringung in normalem Wohnraum mit anschließender Betreuung für sämtliche Haushalte, die in jeglicher Form von Wohnungslosigkeit betroffen oder bedroht sind.

> *„Given the history and specificity of the term 'Housing First', the jury follows the Preparatory Committee in using 'housing-led' as a broader, differentiated concept encompassing approaches that aim to provide housing, with support as required, as the initial step in addressing **all** forms of homelessness. 'Housing-led' thus encompasses the 'Housing First' model as part of a broader group of policy approaches aiming to prevent homelessness, normalise the material living conditions of people experiencing or threatened by homelessness, and secure and sustain permanent housing as a precondition for further integration."*
>
> (European Consensus Conference on Homelessness 2010: 14)

[14] „European Consensus Conference on Homelessness" (Dezember 2010 in Brüssel): Konferenz zur Behandlung zentraler Fragen zum Thema Wohnungslosigkeit in der EU. Der zitierte Abschlussbericht enthält Empfehlungen einer unabhängigen Jury (vgl. Europäische Kommission o.J. b).

In Hinblick auf den Housing First-Ansatz wird jedoch auch immer wieder der Betreuungsaspekt betont, der wesentlich für die dauerhafte Sicherstellung der Wohnsituation ist:

> „*Housing First is not housing only.*"
>
> (Busch-Geertsema 07.03.2015)

Zusammenfassend lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass der Housing First Begriff in der Literatur und Praxis nicht einheitlich verwendet wird. Es scheint jedoch ein gewisser Konsens darüber zu herrschen, was unter „Housing First" zu verstehen ist. Neben der direkten Bezeichnung des Begriffs Housing First, ist auch von „modernen Ansätzen" oder „housing-led"-Strategien die Rede.

Der Housing First-Ansatz im gesellschaftlichen Kontext

Die zunehmende Aufmerksamkeit für den Housing First-Ansatz lässt sich auch auf generelle gesellschaftliche und politische Veränderungen zurückführen und muss im Kontext der historischen Entwicklungen bezüglich der Auffassung von Wohnungslosigkeit betrachtet werden. Benjaminsen und Dyb (2010: 124) interpretieren die Tendenz zu Housing First-basierten Ansätzen in der Wohnungslosenhilfe auch vor dem politischen Hintergrund einer „neuen Form der Steuerung", indem sie eine Abwendung von traditionellen *government*-Strukturen hin zu *governance*-Strukturen beobachten, also einer zunehmenden Abwendung von einer „Steuerung von oben" hin zu mehr Selbstbestimmung und Eigenverantwortung der Bürger.

Auch vor dem Hintergrund des vormals unterstellten Wandertriebs oder der Vorstellung des „Landstreichers" (vgl. Abschnitt II.1.1; II.2.1) waren die Hilfssysteme traditionell darauf ausgelegt, dass die wohnungslosen Personen weiterziehen und nur ein paar Tage in einer Institution verbringen (vgl. Busch-Geertsema 07.03.2015). Mit dem heutigen Verständnis über strukturelle Hintergründe für Wohnungslosigkeit scheint es auch eine zunehmende Öffnung für Konzepte zu geben, die eine Normalisierung der Lebensumstände der Betroffenen anstreben, was die Unterbringung in einer regulären Wohnung voraussetzt. Es zeichnet sich ein genereller Trend zu langfristigen Lösungen ab, der sich in einer Dezentralisierung und Individualisierung von Betreuungsangeboten widerspiegelt (vgl. Busch-Geertsema 2013: 15).

Aus diesem Kontext heraus betrachtet wird deutlich, dass die Unterbringung in regulärem Wohnraum, gerade in Europa, nicht unbedingt als neuer Ansatz in der Wohnungslosenhilfe bezeichnet werden muss (vgl. ebd.: 17) und dass die Konzepte für eine Normalisierung der Lebensumstände aus historischen Entwicklungen heraus erklärt werden können. Insbesondere in Großbritannien und Deutschland wird der Housing First-Ansatz von einigen Akteuren durchaus gar nicht als Paradigmenwechsel in der Wohnungslosenhilfe verstanden, wie es in den USA der Fall ist (vgl. ebd.; Abschnitt III.1.2; III.3.4).

Abschließend und zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Housing First-Ansatz, der aus dem konkreten Programm Pathways to Housing vor gut 20 Jahren entwickelt worden ist, international starke Aufmerksamkeit erfuhr und daher von vielen Ländern und Projekten

übernommen wurde. Diese Adaption auf andere regionale und nationale Kontexte hat zu einer Aufweichung des Begriffs und des Konzepts geführt. Als zentrale Elemente der beschriebenen Strategien können jedoch eine bedingungslose Unterbringung in regulärem Wohnraum sowie eine anschließende individuelle Betreuung herausgestellt werden.

Die theoretische Betrachtung verschiedener Strategien der Wohnungslosenhilfe soll mit folgendem Zitat geschlossen werden:

> *„(...) the ultimate goal for every homeless individual and family is safe, affordable, and permanent housing.“*
>
> (Locke et al. 2007: 10–2)

4 Kosten der Wohnungslosigkeit

4.1 Theoretischer Zugang

Ein wesentlicher Faktor des Housing First-Ansatzes, der in nahezu jeder Untersuchung erwähnt wird, sind die möglichen zu erwartenden Kosteneinsparungen, die deshalb auch in der vorliegenden Arbeit als Untersuchungsgegenstand einen der zentralen Aspekte darstellen. Bevor die Effektivität auch hinsichtlich der Kosten durch den Housing First-Ansatz anhand der Fallbeispiele und die ergänzende Auswertung der Experteninterviews näher betrachtet werden (vgl. Abschnitt III.2; III.3), werden im folgenden Kapitel zunächst die theoretischen Überlegungen zu Kosten, die durch Wohnungslosigkeit entstehen sowie anschließend der aktuelle Forschungsstand vorgestellt. Dabei werden auch die Schwierigkeiten der Erfassung erläutert sowie generelle Kritik an Kostenanalysen der Wohnungslosenhilfe angeführt.

Die Kosten, die im Zusammenhang mit Wohnungslosigkeit entstehen, lassen sich grob in verschiedene Kategorien beziehungsweise Kostenfaktoren einteilen (vgl. Tabelle 6). Die offensichtlichen Kosten sind diejenigen, die direkt durch Angebote für Wohnungslose entstehen, also sämtliche Angebote der Wohnungslosenhilfe. Anderseits lassen sich hier auch Kostenfaktoren anführen, die durch die Verdrängung Wohnungsloser aus dem öffentlichen Raum entstehen, wie zum Beispiel bauliche Umgestaltungsmaßnahmen oder polizeiliche Platzverweise. Weitere angenommene Kosten durch wohnungslose Personen sind eine vermehrte Nutzung von regulären medizinischen und sozialen Angeboten oder Dienstleistungen (vgl. Tabelle 4) sowie ein häufigerer Kontakt mit dem Justizsystem durch Kriminalität. Die beiden in der Abbildung aufgeführten letzten Kategorien können als indirekte Kostenfaktoren bezeichnet werden. Ihnen liegt die Annahme zugrunde, dass Wohnungslosigkeit häufig mit Arbeitslosigkeit verbunden ist und die Betroffenen dementsprechend keine Einkommenssteuer zahlen – in diesem Sinne also ein Verlust an wirtschaftlicher Produktivität für die Gesellschaft entsteht. Aus lokaler, städtischer Perspektive kann eine offensichtliche Wohnungslosigkeit, beziehungsweise Obdachlosigkeit im öffentlichen Raum, auch ökonomische Auswirkungen in Hinblick auf

Handel und Tourismus haben, da Orte, an denen sich Obdachlose aufhalten, eventuell gemieden werden. Hinsichtlich der Erfassung der Kosten können diese dargestellten Kategorien absteigend von oben als „direkt messbar" bis unten „indirekt und kaum messbar" eingeordnet werden. Nur die ersten beiden Kategorien stellen dabei die *direkten* Kosten im Zusammenhang mit Wohnungslosigkeit dar, die weiteren Kostenfaktoren können als *indirekte* volkswirtschaftliche Kosten durch Wohnungslosigkeit bezeichnet werden (vgl. Abschnitt III.3.1).

Tabelle 6: Theoretische Kostenfaktoren

Kostenfaktoren	Erläuterung
Angebote für Wohnungslose/ Wohnungslosenhilfe	sämtliche spezielle Hilfen und Angebote für Wohnungslose (darunter auch Präventionsarbeit)
Umgestaltungsmaßnahmen und Platzverweise	physische Umgestaltungsmaßnahmen im öffentlichen Raum zur Vetreibung Wohnungsloser; Polizeieinsätze mit dem Zweck des Platzverweises
Zusätzliche Kosten durch soziale und gesundheitliche Betreuung	Annahme einer häufigeren Inanspruchnahme sozialer oder medizinischer Dienstleistungen durch Wohnungslose
Zusätzliche Kosten für das Justizsystem	Annahme eines häufigeren Kontakts mit der Kriminaljustiz (z.B. in Zusammenhang mit Drogen-/ Alkoholdelikten) einiger Gruppen
Verlust wirtschaftlicher Produktivität	Langzeitwohnungslosigkeit ist häufig mit Langzeitarbeitslosigkeit verbunden und stellt somit einen Verlust wirtschaftlicher Produktivität dar; Nicht-Teilhabe am Wohnungsmarkt und damit Verlust für den privatwirtschaftlichen Immobilienmarkt
Ökonomische Auswirkungen verbunden mit sichtbarer Wohnungslosigkeit im öffentlichen Raum	Annahme, dass offensichtliche Wohnungslosigkeit im öffentlichen Raum nachteilig für den Handel und Tourismus sein kann

Quelle: eigene Darstellung und Ergänzungen nach Pleace et al. (2013: 11 f.)

Die Offenlegung derartiger Kosten bietet demnach das Potenzial diese durch gezielte Prävention und Verringerung von Wohnungslosigkeit einzudämmen (vgl. Pleace et al. 2013: 12). Kosteneinsparungen können demzufolge dadurch erzielt werden, dass bestimmte Interventionen der Wohnungslosenhilfe – sowohl im entsprechenden Hilfsapparat für Wohnungslose als auch bei anderen Dienstleistungen – eine Reduzierung von Wohnungslosigkeit bewirken (vgl. ebd.). Allerdings stellt jegliche Initiative zur Verringerung von Wohnungslosigkeit sowie die Präventionsarbeit die Wohnungslosenhilfe dar und ist somit Teil der entsprechenden Kosten. Um eventuelle Kosteneinsparungen zu erzielen, müssen diese demnach höher sein als der finanzielle Einsatz der Interventionen.

Als theoretisches Modell zur Betrachtung der Effektivität von Wohnungslosenhilfe bezieht der Ansatz des sogenannten *Social Return on Investment* (SROI) sämtliche Kostenfaktoren mit ein (vgl. Tabelle 6), um einen totalen Nutzen der Wohnungslosenhilfe ermitteln und finanziell aus-

zudrücken zu können (vgl. Pleace et al. 2013: 27 f.). Er kann als „vorhersagender" Ansatz bezeichnet werden, der sowohl bekannte Kosten zugrunde legt als auch weitere finanzielle Auswirkungen von Wohnungslosigkeit in Betracht zieht, wobei deren Reduzierung als ökonomische Gewinne sowie als sozialer Mehrwert gewertet werden (vgl. ebd.).

4.2 Forschungsstand und Kritik

Die Untersuchung von Kosten der Wohnungslosigkeit ist ein relativ neues Forschungsgebiet. Erste Forschungsansätze dazu, die insbesondere die „Mehrbelastung" durch wohnungslose Personen für die regulären Gesundheits- und Sozialdienstleistungen betreffen, gab es in den USA etwa seit Anfang der 1990er Jahre (vgl. Culhane 2008: 100 f.). Doch erst mit einer ersten umfassenden Studie über die Kosten und die Effektivität von gezielter Wohnungslosenhilfe von Dennis Culhane und weiteren Autoren aus dem Jahr 1997[15] erfuhr das Thema eine zunehmende Aufmerksamkeit unter Wissenschaftlern und Politikern (vgl. Culhane et al. 2007: 4). Ein Interesse an einer Erfassung der Kosten der Wohnungslosigkeit begründet sich vor allem darin, dass eine Offenlegung hoher Kosten, die durch Wohnungslosigkeit entstehen, dazu inspirieren kann, in alternative Systeme der Unterbringung und Betreuung – häufig ist dies gleichbedeutend mit Housing First-Ansätzen – zu investieren (vgl. ebd.). Hintergrund dessen ist auch die Vorstellung, dass der Verzicht auf jegliche Intervention oder uneffektive Hilfssysteme mehr Kosten verursachen als eine gezielte Vermeidung von Wohnungslosigkeit (vgl. z.B. Culhane 2008: 98). Ein illustratives und viel zitiertes Beispiel dafür ist das des „Million-Dollar Murray", das im Folgenden kurz vorgestellt werden soll.

> „*It cost us one million dollars not to do something about Murray.*"
>
> (Gladwell 2006)

Dies ist die zentrale Erkenntnis einer Dokumentation zweier Polizeioffiziere, die die Spur des alkoholabhängigen Obdachlosen Murray Barr in der US-amerikanischen Stadt Reno im Bundesstaat Nevada über 15 Jahre nachverfolgt haben, indem sie sämtliche Rechnungen für Krankenhausaufenthalte, Transporte, Arztbesuche sowie Aufenthalte im örtlichen Gefängnis zusammengetragen haben (vgl. ebd.; Culhane 2008: 105). Das Resultat war, dass über einen Zeitraum von zehn Jahren für die öffentliche Hand Kosten in Höhe von 1 Million Dollar entstanden sind. Insbesondere in den USA hat die Dokumentation dieser Kosten der Wohnungslosigkeit beziehungsweise der potentiellen Einsparungen, die durch die Anwendung konkreter Konzepte der Wohnungslosenhilfe hätten erzielt werden können, die Aufmerksamkeit auf lokaler und nationaler politischer Ebene geweckt und wird daher als Hauptgrund für eine Abkehr von dem traditionellen „continuum of care"-System interpretiert (vgl. Pleace et al. 2013: 52). Wie in der Einführung bereits erwähnt wurde, konnten derartige Studien im Jahr 2002 die

[15] Culhane, D./Eldridge, D./Rosenheck, R./Wilkins, C. (1997): Making Homelessness Programs Accountable to Consumers, Funders and the Public. National Symposiums on Homelessness Research.

damalige Bush-Regierung zu einer Verabschiedung einer nationalen Agenda animieren, mit dem Ziel, die Langzeitwohnungslosigkeit im ganzen Land zu beenden (vgl. Culhane 2008: 104). Nach Stanhope und Dunn (2011: 275) wurde das Housing First-Modell als Lösung zur Beendigung von Wohnungslosigkeit in der Politik so präsentiert, dass „eine in sozialer Hinsicht konservative Regierung ein sozial fortschrittliches Programm verabschiedet hat" und sie sehen als Beweggrund dessen, die zu erwartenden Kosteneinsparungen (vgl. ebd.: 280).

Im Zuge dieser politischen Veränderungen sind in den USA zahlreiche lokale Studien zur Erfassung der Kosten beziehungsweise Kosteneinsparungen und Effektivität durch gezielte Interventionen entstanden. In einer Evaluation dieser Studien kommen Culhane et al. (2007) zu dem Ergebnis, dass insbesondere Kosteneinsparungen durch eine Reduzierung der Wohnungslosigkeit der *kostenintensivsten* Fälle, demnach der mit schwersten psychischen Problemen, erzielt werden können. Methodisch kritisieren sie allerdings, dass sich die meisten Studien auf diese eine Zielgruppe beziehen, die laut den Autoren eine Minderheit unter den Wohnungslosen ausmacht und damit als nicht repräsentativ bezeichnet werden kann (vgl. ebd.). Weitere Kritik an der Methodik ist das Fehlen von Kontroll- oder Vergleichsgruppen, weshalb Culhane (2008: 105) die Studien aus wissenschaftlicher Perspektive lediglich als Anschauungsbeispiele wertet. Dennoch lässt sich festhalten, dass die Studien für ihre Zielgruppe zumindest Kosteneinsparungen durch die Interventionen belegen (vgl. ebd.: 106).

Darüber hinaus werden in der Literatur australische und kanadische Studien als Belege für eine Kosteneffizienz des Housing First-Ansatzes angeführt (vgl. Pleace et al. 2013: 20; Bretherton/Pleace 2015: 12).

In Europa gibt es *eine* umfassende Studie zur Untersuchung der Kosten von Wohnungslosigkeit, bei der Experten aus 13 Mitgliedstaaten der EU[16] zu der Thematik befragt wurden. Ein erstes Ergebnis ist zunächst, dass es bislang (bis auf Dänemark) in keinem Land weiterreichende Untersuchungen der Thematik gibt und die Datengrundlage für die Erhebung dieser Studie in vielen Ländern nicht ausreichend ist (vgl. Pleace et al. 2013: 7). Um die Kosten, die durch Wohnungslosigkeit verursacht werden zu ermitteln, wurden fünf theoretische Fallbeispiele eines wohnungslosen Haushalts konstruiert, für die die Experten in den Ländern anhand eines Fragebogens die Kosten prognostizieren sollten (vgl. ebd.). Die erwähnte Datenproblematik ergibt sich aus der generell mangelhaften Datengrundlage zum Thema der Wohnungslosigkeit (vgl. ebd.: 41; Abschnitt II.1.2). Dennoch wird, auch vor dem Hintergrund dieser Einschränkungen, durch die Ergebnisse der Studie angenommen, dass Maßnahmen, die Wohnungslosigkeit vorbeugen oder reduzieren, volkswirtschaftliche Kosteneinsparungen bewirken (vgl. Pleace et al. 2013: 9).

Grundsätzlich wird jedoch auch die Erhebung und Berechnung der Kosten, die durch Wohnungslosigkeit entstehen, kritisch betrachtet. Zum einen betrifft dies Ergebnisse der er-

[16] Deutschland, Österreich, Tschechien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Ungarn, Irland, die Niederlande, Polen, Portugal, Schweden, Großbritannien.

wähnten Studien, die infrage gestellt werden, indem insbesondere neuere Forschungen zu der Thematik davon ausgehen, dass die Kosten bei einem Housing First-Ansatz sogar steigen können (vgl. Bretherton/Pleace 2015: 52). Dies beruht auf der Annahme, dass eine Person, die lange wohnungslos war und durch einen erfolgreichen Hilfsansatz wieder in reguläre Lebensumstände zurückgeführt wird, das Gesundheitssystem sogar *mehr* belasten kann, mit dem er vorher eventuell gar nicht in Kontakt war (vgl. ebd.). Weiterhin wird auch generell die Erfassung von Kosten im Zusammenhang mit Wohnungslosigkeit kritisch gesehen. So birgt das Wissen über Kosten bestimmter Ansätze der Wohnungslosenhilfe auch die Gefahr, dass sie als zu kostenintensiv bewertet werden, obwohl sie effektiv sind (vgl. Pleace et al. 2013: 15). Damit würden finanzielle Interessen über humanitäre gestellt werden (vgl. ebd.). Weiterhin wird auch deutlich, dass insbesondere in Europa das Kostenargument als weniger relevant als in Nordamerika eingeordnet wird (vgl. ebd.: 52).

Zusammenfassend und abschließend wird vor diesem Hintergrund folgendes Zitat aufgeführt:

> „*The Consensus Conference has highlighted the cost-effectiveness of housing-led approaches to tackling homelessness in comparison to the 'staircase' or 'continuum of care' model. However, the jury considers that too much focus on cost in the evaluation of approaches to tackling homelessness can lead to undermining the quality of outcomes. While cost is clearly an important factor, the primary consideration in evaluating homelessness policies should be the quality of outcomes for people in homeless living situations.*"
>
> (European Consensus Conference on Homelessness 2010: 14)

Analyse III

Der Housing First-Ansatz in Deutschland und Norwegen

Trotz äußerst verschiedener Größenordnungen von Deutschland und Norwegen bezüglich der Einwohnerzahl und der quantitativen Ausmaße von Wohnungslosigkeit, stellen sich auf kommunaler Ebene die gleichen Fragen: Wie lässt sich Wohnungslosigkeit vermindern und wie kann auch den schwächsten Mitgliedern der Gesellschaft eine stabile Lebensgrundlage gewährleistet werden? Auf nationaler Ebene zeigen sich unterschiedliche Herangehensweisen: In Norwegen gibt es eine übergeordnete Strategie, deren Grundsatz und Ziel eine gesicherte Wohnsituation für jeden Bürger ist. In Deutschland steht ein bundesweit einheitliches Konzept nicht auf der nationalen Agenda, obwohl es seit Langem von zentralen Interessenvertretern der Wohnungslosen gefordert wird, um den großen Unterschieden in der Ausgestaltung der Wohnungslosenpolitik zwischen den Bundesländern entgegenzuwirken und ihr einen übergeordneten Rahmen zu geben. Am Beispiel zwei einzelner Projekte in den beiden Ländern zeigt sich, wie – wenn auch auf unterschiedliche Weise – der Housing First-Ansatz in der Wohnungslosenhilfe umgesetzt werden kann. In diesem Zusammenhang lassen sich verschiedene Aspekte des Ansatzes beleuchten; bezogen auf die Frage nach seiner Effektivität hinsichtlich humanitärer und finanzieller Gesichtspunkte und bezogen auf die besonderen Herausforderungen, die sich bei der Beschaffung von Wohnraum ergeben.

1 Rahmenbedingungen in den Untersuchungsräumen

1.1 Ausgewählte Daten zu Wohnungslosigkeit und Wohnungsmärkten

Bevor in den folgenden Kapiteln die Fallbeispiele und die Experteninterviews hinsichtlich der Untersuchungsaspekte der Arbeit analysiert werden, wird zunächst ein kurzer Überblick über relevante Rahmendaten zur Wohnungslosigkeit und zu den Wohnungsmärkten in Deutschland und Norwegen, beziehungsweise Bielefeld und Drammen, gegeben. Anschließend daran werden die Wohnungslosenpolitik und Wohnungslosenhilfe in den beiden Ländern erläutert.

In Tabelle 7 sind ausgewählte relevante Bevölkerungs-, Sozial- und Wohnungsmarktindikatoren zusammengetragen und sowohl für die beiden Länder als auch für die Kommunen der Fallbeispiele gegenübergestellt. Im Ländervergleich wird deutlich, dass Deutschland, gemessen an der Bevölkerungszahl, etwa 16-mal so groß ist wie Norwegen. Bielefeld ist knapp fünfmal so groß wie Drammen. Als Maß für den Wohlstand zeigt sich, dass das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Norwegen etwa doppelt so hoch ist wie in Deutschland. Die Arbeitslosenquote von dauerhaft (mindestens in den letzten zehn Jahren) unter 3 % in Norwegen kann als Vollbeschäftigung bezeichnet werden (vgl. SSB 2015). Doch auch in Deutschland ist sie mit 5 % im Jahr 2014 auf einem historischen Tiefstand (vgl. destatis 2015). Hier fällt nur Bielefeld mit einer Arbeitslosenquote von knapp 10 % auf; in Drammen liegt sie leicht über dem norwegischen Durchschnitt. Der Indikator „von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht" bemisst sich hauptsächlich an verschiedenen Einkommensfaktoren des jeweiligen Staates und bezeichnet den Anteil der Bevölkerung, der von einer Armutsgefährdung betroffen ist (vgl. eurostat 2015). In Deutschland liegt der Anteil der von Armut oder Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung etwa bei einem Fünftel der Bevölkerung, in Norwegen etwa bei einem Siebtel, was einem der niedrigsten Werte im europäischen Vergleich entspricht [17].

In Bezug auf den Wohnungsmarkt werden anhand der ausgewählten Indikatoren große Unterschiede zwischen den Ländern deutlich: So ist in Norwegen und Drammen die Eigentumsquote mit etwa 80 % wesentlich höher als in Deutschland mit etwa 50 % beziehungsweise in Bielefeld mit nur rund 30 %. Während der Anteil des kommunalen Wohnungsbestands in Norwegen lediglich 3 % des Gesamtbestands ausmacht, liegt er in Deutschland im Jahr 2011 zwar noch bei einem guten Zehntel, ist jedoch generell durch einen Rückgang aufgrund einer zunehmenden Privatisierung öffentlicher Bestände geprägt (vgl. Montanari/Wiest 2014; Abschnitt III.3.2).

Die Zahl der Wohnungslosen in Deutschland wird von der BAG W im Jahr 2012 auf knapp 300.000 geschätzt, unter 1.000 Einwohnern sind demnach etwa drei bis vier Wohnungslose. In

[17] Dennoch muss hier angemerkt werden, dass beide Werte für moderne Wohlfahrtsstaaten relativ hoch erscheinen. Innerhalb der „Strategie Europa 2020" ist es ein erklärtes Leitziel des Europäischen Rates die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen deutlich zu senken (vgl. ebd.).

Norwegen ist dieser Wert mit etwa einem Wohnungslosen pro 1.000 Einwohner deutlich niedriger. Im Vergleich der Kommunen zeigt sich, dass die Werte mit zwei Wohnungslosen pro 1.000 Einwohner vergleichbar sind. In Norwegen wurden in den dargestellten Jahren seit 2003 mehrere landesweite Querschnittserhebungen zur Zahl der Wohnungslosen durchgeführt (vgl. Dyb/Johannessen 2013). Die Schätzungen der Anzahl der Wohnungslosen in Deutschland wurden entsprechend zu diesen Jahren ausgewählt. In Norwegen zeigt sich ein kontinuierlicher Anstieg, in Deutschland nahm die Zahl der Wohnungslosen zunächst ab, seit 2010 steigt sie jedoch wieder deutlich an (vgl. BAG W 2015).

Tabelle 7: Überblick: Ausgewählte Indikatoren in den Untersuchungsräumen

Ausgewählte Indikatoren	Deutschland	Bielefeld	Norwegen	Drammen
Bevölkerung und soziale Indikatoren				
Bevölkerungsstand (2014)	80.767.000	329.782	5.108.000	67.003
Bruttoinlandsprodukt/Einwohner (in €, 2014)	35.200	--	73.400	--
Erwerbslosenquote (20-64-Jährige, 2014)	5,0%	9,3%	2,9%	3,9%
Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung (der Bevölkerung insgesamt, 2013)	20,3%	--	14,1%	--
Wohnungsmarkt				
Wohneigentumsquote (Anteil am Gesamtbestand, 2013, Drammen 2011)	53%	32%	84%	75%
Kommunaler Wohnungsbestand (Anteil am Gesamtbestand 2011)	11%	9%	3%	2%
Wohnungslosigkeit				
Anzahl der wohnungslosen Personen (2012)	284.000*	686	6.259	129
Wohnungslose Personen/1.000 Einwohner (2012)	3,53	2,09	1,26	1,98
Entwicklung der absouluten Zahl der Wohnungslosen in Deutschland und Norwegen				
	2003	**2005**	**2008**	**2012**
Deutschland*	310.000	261.000	223.000	284.000
Norwegen	5.200	5.496	6.091	6.259

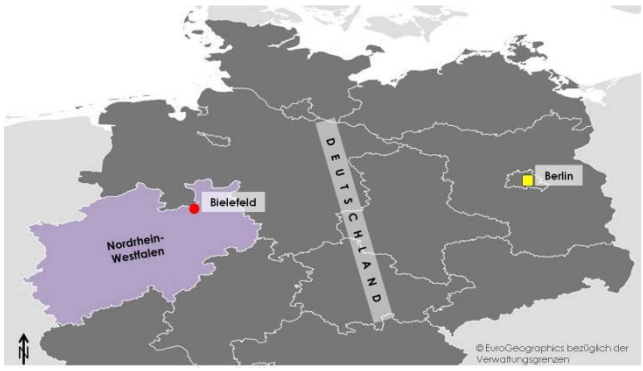
**Schätzung*

Quelle: destatis (2014, 2015); eurostat (2015); SSB (2015a, b); NAV (2014) MAIS (2015); Montanari/Wiest (2014); Statista (2015); Bauamt Stadt Bielefeld (2012); Stadt Bielefeld (2015); BAG W (2015); Dyb/Johannessen (2012, 2013); Streubühr (19.05.2015), eigene Berechnungen und Darstellung

Im Folgenden werden die Kommunen der Fallbeispiele anhand ausgewählter Daten zu den Wohnungsmärkten und zur Wohnungslosigkeit im Profil dargestellt (vgl. Tabellen 8 und 9). Die Daten dienen vorrangig als Überblick über die Rahmenbedingungen in den Kommunen Bielefeld und Drammen und werden im einzelnen zunächst nicht näher erläutert. In den folgenden Abschnitten wird an entsprechenden Stellen jeweils Bezug zu ihnen genommen.

Tabelle 8: Profil Bielefeld – Wohnungslosigkeit und Wohnungsmarkt

Überblick



- Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW)
- Kreisfreie Stadt Bielefeld

Einwohner	
2004[18]	328.012
2014	329.782
Mindestsicherungsquote[19]	
2007	13,2 %
2013	13,0 %

Wohnungsmarkt

Wohnungsbestand nach Gebäudeart (2011): Wohneinheiten in …	
Ein- und Zweifamilienhäusern	**Mehrfamilienhäusern**
70 %	30 %

Angebotspreise (Miete, in €/m²)		
freier Markt		**öffentlich gefördert**
2004	**2013**	**2013**
5,63	6,09	4,65

Anteil des kommunalen Wohnungsbestands	
am Gesamtbestand (2013)	**Veränderung (2009–2013)**
9 %	-9 %

Wohnungsbestand nach Anzahl der Räume (2011)	
1 und 2 Zimmer	16 %
3 und 4 Zimmer	53 %
5 Zimmer und mehr	31 %

Wohnungslosigkeit

Wohnungslose Personen[20]										
Jahr	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Anzahl	578	526	507	461	354	276	233	215	179	165
Pro 1.000 EW	1,80	1,63	1,56	1,40	1,08	0,84	0,72	0,66	0,55	0,51
Veränderung		-9 %	-4 %	-9 %	-23 %	-22 %	-16 %	-8 %	-17 %	-8 %

Aufenthaltsort/Unterbringung (in %)			
Jahr	**2000**	**2004**	**2009**
Obdachlos/ einfache Unterkunft	38	7	0
Übergangswohnung/ Wohnheim	62	93	100

Dauer der Wohnungslosigkeit (obdachlos oder in einer Unterkunft untergebracht) (in %)			
Jahr	**2000**	**2004**	**2009**
< 6 Monate (in %)	19	28	79
6 Monate bis < 2 Jahre	33	33	17
2 Jahre und länger	48	39	5

Quelle: Landesdatenbank NRW (2015a–g); Bauamt Stadt Bielefeld (2005, 2012–2014); Streubühr (19.05.2015); Kartengrundlage: eurostat (o.J.) (EuroGeographics bzgl. der Verwaltungseinheiten), eigene Berechnungen und Darstellung

[18] Laufzeit des ausgewählten Fallbeispielprojekts 2004 bis 2008 (vgl. Abschnitt III.3.2).

[19] Anteil der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen an der Gesamtbevölkerung (vgl. Landesdatenbank NRW 2015e, f) (keine Daten für 2004 und 2014 verfügbar).

[20] Bis 2006: Obdachlosenstatistik (Landesdatenbank NRW 2015g), 2007 bis 2009 (Auskünfte der Stadt Bielefeld). Ab 2011 wird eine neue sogenannte „Integrierte Wohnungsnotfallberichterstattung" geführt, die auf einer anderen Datengrundlage basiert. Die Gesamtzahl für das Jahr 2013 wird mit 898 Personen angegeben (vgl. MAIS 2015). Um eine vergleichbare Datengrundlage zu gewährleisten, wurden hier nur Daten bis zum Jahr 2009 aufgeführt.

Tabelle 9: Profil Drammen – Wohnungslosigkeit und Wohnungsmarkt

Überblick

- Drammen Kommune
- Landeshauptstadt von Buskerud (Fylke[21])

Einwohner	
2004	56.688
2014	67.003
Sozialhilfeempfänger[22]	
2004	3,7 %
2014	2,9 %

Wohnungsmarkt

Wohnungsbestand nach Gebäudeart (2014) Wohnungen in Gebäuden mit...	
bis zu 4 Wohneinheiten	**mehr als 4 Wohneinheiten**
60 %	40 %

Eigentumsquote nach Wohnungsgröße (2011, in m²)			
Unter 50	**50 bis 79**	**80 bis 99**	**Über 100**
43 %	70 %	78 %	84 %

Wohnungsbestand nach Anzahl der Räume (2011)	
1 und 2 Zimmer	23 %
3 und 4 Zimmer	51 %
5 Zimmer und mehr	32 %

Wohnungen im kommunalen Wohnungsbestand (2011 nach Art des Angebots/Zielgruppe)		
Reguläre Wohnungen	**Einrichtung für Psychisch Kranke/ Suchtkranke (Alkohol/Drogen)**	**Einrichtung für Flüchtlinge, Pflegeheim, Behinderteneinrichtung**
72 %	8 %	21 %

Wohnungslosigkeit

Wohnungslose Personen		
Jahr	**Anzahl**	**Pro 1.000 EW**
1996	108	2,03
2003	54	0,96
2005	106	1,85
2008	85	1,14
2012	129	1,98

Aufenthaltsort	
	Anteil (%)
Ohne Unterkunft	-
Vorübergehende Unterkunft	10
Einrichtung/ Gefängnis	26
Bei Freunden/ Familie	50
Sonstiges/ k.A.	14

Dauer der Wohnungslosigkeit	
	Anteil (%)
Wiederkehrend/ mehrere Jahre	29
Mehr als 6 Monate	19
Neues, akutes Problem	16
k.A.	34

Problemlagen und Grund der Wohnungslosigkeit (Anteil der Wohnungslosen 2012, Mehrfachnennung)					
Suchtkrankheit:	58 %	**Kündigung**	28 %	**Vorübergehend im Land**	19 %
Psychische Krankheit	39 %	**Schulden**	26 %	**Trennung/familiärer Konflikt**	18 %

Quelle: SSB (a–e); NAV (2014); Dyb/Johannessen (2012); Kartengrundlage: eurostat (o.J.) (EuroGeographics bzgl. der Verwaltungseinheiten), eigene Berechnungen und Darstellung

[21] Norwegen gliedert sich in 19 Provinzen („fylke").
[22] Um eine Vergleichbarkeit mit den Daten von Bielefeld zu geben, eigene Berechnung der Quote: Anteil der Leistungsempfänger an der Gesamtbevölkerung.

1.2 Wohnungslosenpolitik und Wohnungslosenhilfe

Deutschland

Bei einer Beschreibung *der* Wohnungslosenpolitik in Deutschland muss, wie bereits angedeutet, festgehalten werden, dass es keine bundesweit einheitliche Strategie gibt, sondern dass diese auf Länderebene organisiert und auf kommunaler Ebene ausgeführt wird (vgl. Specht 30.04.2015). Auf Länderebene besteht durch die Polizei- und Ordnungsgesetze ein rechtlicher Rahmen für das Hilfssystem in Deutschland, der einen „Unterbringungsanspruch für jeden Menschen, der unfreiwillig wohnungslos ist" garantiert (Gerull 2014: 34). Auf dieser Grundlage müssen die Sozialämter einem Bedürftigen im Notfall eine Unterkunft anbieten, was in der Praxis bedeutet, dass ausreichend Unterkunftsplätze vorhanden sein müssen (vgl. ebd.). Das **differenzierte Hilfssystem** in Deutschland, das insbesondere in den Großstädten verbreitet und durch große regionale Unterschiede gekennzeichnet ist, kann folgendermaßen beschrieben werden (vgl. ebd.):

- Im **niedrigschwelligen Bereich** gibt es Angebote wie Notunterkünfte, Beratungsstellen, aufsuchende Arbeit („Streetwork"), Bahnhofsmissionen und Wohnungslosentagesstätten („Wärmestuben").
- Für eine **mittel- und längerfristige Unterbringung** gibt es **kommunale Unterkünfte** und **Wohnheime**.

Bei den meisten Angeboten werden die wohnungslosen Personen durch **sozialarbeiterische Hilfen** unterstützt. Die gesetzliche Grundlage dieser Unterstützung ist durch die §§67–69 des Sozialgesetzbuches (SGB) XII gegeben, die eine „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten" garantieren. Die beiden wesentlichen gesetzlichen Grundpfeiler einer Sicherstellung der Existenzgrundlage in Form von Transferleistungen bildet die im SGB XII verankerte Sozialhilfe sowie die Grundsicherung für Arbeitssuchende des Zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II)[23]. Für wohnungslose Personen werden diese Hilfeleistungen überwiegend in Kooperation zwischen Jobcentern, Sozialhilfeträgern und freien Trägern[24] erbracht (vgl. BMAS 2013: 393). Hierfür werden auf kommunaler Ebene häufig Fachstellen in den Ämtern als Anlaufstellen für Betroffene eingerichtet. Deren Arbeit besteht grundsätzlich zum einen in der Hilfe zur *Vermeidung* eines Wohnungsverlustes, also der Prävention, und zum anderen in der Hilfe zur *Überwindung* von Wohnungslosigkeit (vgl. ebd.; Specht 30.04.2015). Darüber hinaus gibt es in Deutschland etwa 1.400 bis 1.500 soziale Dienste, die sich auf Wohnungslose spezialisiert haben und die fast ausschließlich in freier Trägerschaft geführt werden (vgl. ebd.).

Der fehlende nationale Rahmen einer Wohnungslosenpolitik führt dazu, dass die politische Steuerung auf Länderebene sehr unterschiedlich ausfällt. Herausgehoben werden kann

[23] Arbeitslosengeld II oder auch „Hartz IV".
[24] Z.B. Bundesverband Arbeiterwohlfahrt e.V., Der Paritätische Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V., Deutscher Caritasverband e. V., Diakonisches Werk der EKD, Evangelische Obdachlosenhilfe e.V., Katholische Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, Bundesbetroffeneninitiative wohnungsloser Menschen e.V. (vgl. BAG W o.J.).

hier nur das Bundesland Nordrhein-Westfalen, das als einziges ein landesweites Aktionsprogramm[25] hat sowie eine landesweite Statistik führt (vgl. Specht 30.04.2015).

Das zentrale nationale Organ der Wohnungslosenhilfe ist der bereits am Anfang dieser Arbeit erwähnte Dachverband der verschiedenen Trägerorganisationen, die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) (vgl. ebd.). Ihre Arbeit besteht im Wesentlichen in der Entwicklung von grundsätzlichen Fachpositionen und Vorschlägen im Bereich der Wohnungs- und Sozialpolitik sowie der Ausarbeitung von konkreten Konzepten auf regionaler Ebene. Durch gezielte Lobbyarbeit versucht sie Einfluss auf die Gesetzgebung zu nehmen und plädiert seit Jahren für eine nationale Strategie der Wohnungspolitik in Deutschland (vgl. ebd.; BAG W 2001: 7 f.). Laut ihrem Geschäftsführer, Dr. Thomas Specht, ist das zentrale Anliegen dabei, eine national gesteuerte „Kommunikationsstrategie" aufzubauen – die operative Verantwortung hingegen muss weiterhin den Ländern und Kommunen obliegen (vgl. Specht 30.04.2015). Vor dem Hintergrund, dass es bundesweit keine offizielle quantitative statistische Erfassung der Wohnungslosigkeit gibt, sind die jährlich durchgeführten Schätzungen dazu durch die BAG W von großer Bedeutung (vgl. BMAS 2013: 391 ff.).

Hinsichtlich der Definition von Wohnungslosigkeit verwendet die BAG W die sogenannte „Wohnungsnotfalldefinition". Hierbei werden im Wesentlichen die gleichen Kategorien erfasst wie in der vorgestellten ETHOS Typologie (vgl. Abschnitt II.1.2), mit den zentralen Elementen der verschiedenen Facetten von Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit beziehungsweise von unzumutbaren Wohnverhältnissen (vgl. BAG W 2011). Herausgehoben werden muss hier der Begriff des „Wohnungsnotfalls", der im deutschen Sprachraum oftmals übergeordnet für die wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte verwendet wird (vgl. Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen 2005: 7).

Auch wenn es keine bundesweit einheitliche Wohnungslosenpolitik oder Strategie der Wohnungslosenhilfe gibt, so lässt sich doch festhalten, dass der grundsätzliche Ansatz und das Ziel aller vorhandenen Formen von Wohnungslosenhilfe eine „Wiederversorgung mit Wohnraum" ist (Specht 30.04.2015). Ein weiterer Schwerpunkt, der laut Specht insbesondere in den letzten Jahren verstärkt in den Fokus gerückt ist, ist die Präventionsarbeit, also die Verhinderung von Wohnungslosigkeit (vgl. ebd.).

Der Housing First-Ansatz wird vor diesem Hintergrund in Deutschland kontrovers bewertet. Feststellen lässt sich zunächst, dass – insbesondere im Vergleich zu vielen anderen europäischen Ländern – der Housing First-Ansatz in Deutschland ein Nischendasein führt und es anders als dort keine politischen Intentionen gibt, ihn gezielt zu fördern (vgl. Abschnitt II.3.2). In der wissenschaftlichen Diskussion lassen sich hier insbesondere die Positionen der BAG W und des europäischen Verbands FEANTSA herausstellen. Auf der einen Seite wird von der BAG W die Auffassung vertreten, dass der Housing First-Ansatz im Kern keinen *neuen* Ansatz der Woh-

[25] Seit 1996: „Wohnungslosigkeit vermeiden – dauerhaftes Wohnen sichern"; seit 2009: „Obdachlosigkeit verhindern – Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen" (vgl. MAIS 2011).

nungslosenhilfe in Deutschland darstellt, sondern die Idee seit 30 Jahren existiert und daher nicht mit diesem Namen belegt wurde (vgl. Specht 30.04.2015). Auf der anderen Seite wird seitens des Verbands FEANTSA, insbesondere in Person des deutschen Wissenschaftlers Dr. Volker Busch-Geertsema als Korrespondent und Koordinator des europäischen Observatoriums zur Wohnungslosigkeit, die Auffassung vertreten, dass es zwar durchaus viele ähnliche Ansätze in Deutschland gibt, in der Praxis jedoch innerhalb des differenzierten Hilfssystems die Stufensysteme noch weit verbreitet sind und oftmals die Idee des „wohnfähig Machens" vorherrscht (vgl. Busch-Geertsema 2014: 156 ff.). Dieser Diskurs ist hier nur kurz vorgestellt worden, um den Stellenwert der Housing First Thematik in Deutschland sichtbar zu machen. In der Auswertung der Experteninterviews wird noch näher auf die Positionen eingegangen, da sie insbesondere von zwei auch für diese Arbeit interviewten Experten vertreten werden (vgl. Abschnitt III.3.4).

Norwegen

Der politische Verantwortungsbereich, in den die Wohnungslosenhilfe fällt, wird in Norwegen als „boligsosialt arbeid", direkt übersetzt als „wohnsoziale Arbeit" bezeichnet. Die Zusammenlegung der Wohnungs- und Sozialpolitik, die auch als „wohnsozialer Wandel" aufgefasst wird, vollzog sich etwa seit Anfang dieses Jahrtausends vor dem Hintergrund einer zunehmenden Aufmerksamkeit für schwächere Gruppen am Wohnungsmarkt und der Sicherstellung ihrer Lebenssituation (vgl. Hansen et al. 2014: 7). Das von der Regierung formulierte **Leitmotiv** dieser politischen Bereiche lautet: „**Jeder soll gut und sicher Wohnen**"[26] (vgl. NOU 2011:15). Konkret auf den Bereich der Wohnungslosenpolitik bezogen, gab es bislang zwei nationale Projekte: Zunächst zur Sondierung einer nationalen Strategie das „Projekt Wohnungslose"[27] (2000 bis 2004) und daran anschließend die Umsetzung einer solchen mit dem Projekt „Der Weg zur eigenen Wohnung"[28] (2005 bis 2007), das konkret das Ziel verfolgte, Wohnungslosigkeit zu bekämpfen und die Zahl der vorübergehenden Unterbringungen zu reduzieren (vgl. Husbanken 2004: 4; Snertingdal 2014: 15; Hansen 2006: 7). Daraufhin wurde durch die Husbanken (staatliche norwegische Bank für Wohnungsbau) eine kommunale Satzung für wohnsoziale Entwicklungsprogramme erlassen, mit dem Hintergrund einer zielgerichteten Zusammenarbeit mit den Kommunen im Bereich der größten wohnsozialen Herausforderungen (vgl. Grønningsæter et al. 2014: 6). In den Jahren 2009 bis 2013 wurden so in vielen Kommunen in Zusammenarbeit mit der Husbanken sogenannte Wohn- und Sozialentwicklungspläne erstellt, mit den gemeinsamen und übergeordneten Zielen einer verstärkten Vorbeugung und Verminderung von Wohnungslosigkeit sowie einer generellen verstärkten Wissensbildung und Aktivität im wohnsozialen Bereich innerhalb der kommunalen Arbeit (vgl. ebd.: 12). Im Jahr 2014 wurde aufgrund der Erkenntnisse aus der Arbeit in den Kommunen von fünf Staatsmini-

[26] „Alle skal bo godt og trygt."
[27] „Prosjekt bostedsløse"
[28] „På vei til egen bolig"

sterien[29] die Strategie „Wohnung für Wohlfahrt – Eine nationale Strategie der wohnsozialen Arbeit (2014–2020)“[30] verabschiedet, die den **aktuellen nationalen politischen Rahmen** bildet (vgl. Departementene 2014). Darin sind drei wesentliche übergeordnete Ziele und deren Arbeitsschwerpunkte formuliert (vgl. ebd.: 10):

(1) Jedem steht eine angemessene Unterkunft zu

- → Unterstützung bei der Beschaffung von langfristigem Wohnraum
- → Unterstützung bei der Beschaffung von Eigentum

(2) Jedem mit Unterstützungsbedarf steht Hilfe zur Sicherung der Wohnverhältnisse zu

- → Verhinderung eines drohenden Wohnungsverlustes
- → Betreuung und begleitende Unterstützung in der Wohnung

(3) Der Arbeitsansatz soll ganzheitlich und effektiv sein

- → gesteuerte und zielgerichtete Arbeit
- → Bereitschaft zu innovativen sozialen Ansätzen
- → Planung guter Wohnumfelder

Für die Beschreibung der Zielgruppe wird der Begriff der „am Wohnungsmarkt benachteiligten“ verwendet und umfasst Personen oder Haushalte, die ohne eigene Wohnung sind, von dem Verlust ihrer Wohnung bedroht sind oder in einer unangemessenen Wohnung beziehungsweise einem unangemessenen Wohnumfeld leben (vgl. ebd.: 8).

Die bislang erwähnten Akteure Staat, Husbanken und Kommunen stehen demnach in dem Verhältnis zueinander, dass der Staat die übergeordneten politischen und juristischen Rahmenbedingungen setzt sowie oftmals Maßnahmen finanziell trägt, während den Kommunen die operative Gewalt obliegt (vgl. Ulfrstad 2011: 135). Die Husbanken untersteht dem Kommunalministerium und ist verantwortlich für die Durchführung der staatlich verordneten Wohnungsbaupolitik in deren Bereich die wohnsoziale Arbeit fällt (vgl. ebd.: 144). Dabei arbeitet sie als Kompetenzvermittler und finanzieller Träger eng mit den Kommunen zusammen (vgl. ebd.: 138).

Die gesetzliche Grundlage für die Unterstützung bei der Unterbringung sowie für Transferleistungen ist mit dem sogenannten kommunalen Gesundheits- und Fürsorgegesetz[31] und dem Gesetz zur sozialen Unterstützung[32] gegeben (vgl. Hansen et al. 2014: 7). Die Verantwortung der praktischen Durchführung der Beschaffung von geeignetem Wohnraum sowie der Zahlung von Transferleistungen für Bedürftige obliegt dabei den kommunalen Stellen der norwegischen Arbeitsagentur (NAV)[33].

Anhand der oben aufgeführten übergeordneten Ziele und der Zielgruppe wird deutlich, dass nicht explizit der Begriff der Wohnungslosigkeit verwendet wird, sondern die Gruppe wei-

[29] Ministerium für Arbeit und Soziales, Ministerium für Gesundheit und Pflege, Ministerium für Kinder, Gleichstellung und Integration, Ministerium für Justiz und Bereitschaft, Kommunal- und Modernisierungsministerium.
[30] „Bolig for velferd – Nasjonal strategi for bolisosialt arbeid (2014-2020)“
[31] „Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.“
[32] „Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen“
[33] „Arbeids- og velferdsforvaltningen“ *[Arbeits- und Wohlfahrtsverwaltung]*

ter gefasst als **benachteiligte am Wohnungsmarkt** beschrieben ist. Diese Bezeichnung könnte auch mit der des in Deutschland verwendeten Begriffs des Wohnungsnotfalls gleichgesetzt werden. Dennoch wurde in der letzten statistischen Erhebung von Wohnungslosigkeit im Jahr 2012 mit Verweis auf die ETHOS Typologie (vgl. Abschnitt II.1.2) auch dieser Begriff definiert und umfasst folgende Personen (vgl. Dyb/Johannessen 2013: 35):

- Obdachlose
- untergebracht in einer Notunterkunft oder vorübergehenden Wohnung
- bevorstehende Gefängnisentlassung und ohne Wohnsitz
- bevorstehende Entlassung aus einer Institution und ohne Wohnsitz
- vorübergehend bei Freunden/Familie untergebracht

Der gesamte Hilfsapparat für Wohnungslose umfasst neben der NAV und den daran angegliederten kommunalen Wohnungsvermittlungsfachstellen auch aufsuchende Hilfen, Krisenzentren, die Kriminalfürsorge und den Jugendschutz (vgl. ebd.: 40). Ansonsten gibt es auch freie Träger wie etwa die kirchlichen Stadtmissionen[34] oder das Rote Kreuz. Als **Notunterkünfte oder vorübergehende Unterkünfte** zählen zum Beispiel Nachtunterkünfte, Wärmestuben, Hospize, Wohnheime (ohne festen Mietvertrag), Pensionate, Hotels, Krisenzentren, Campingwagen/Zelte oder Krisen- oder Übergangswohnungen (vgl. ebd.). Zu speziellen **Einrichtungen** beziehungsweise **Institutionen** zählen kommunale und staatliche betreute Wohnangebote wie Kinder-/Jugendheime, Wohnheime für körperlich oder geistig Funktionsbeeinträchtigte, psychisch Kranke oder Suchtkranke sowie vereinzelt weitere Wohnheime von freien Trägern (vgl. ebd.).

An den nationalen Zielsetzungen und übergeordneten Arbeitsschwerpunkten im Bereich der wohnsozialen Arbeit wird deutlich, dass grundsätzlich ein Normalisierungsansatz verfolgt wird, indem mittelfristige Wohnsituationen gezielt beendet werden sollen und mehr noch, angestrebt wird, möglichst vielen Bürgen zu Wohneigentum zu verhelfen (vgl. Snertingdal 2014: 15; Departementene 2014: 10). In diesem Kontext lässt sich der Housing First-Ansatz einordnen, der in Norwegen insbesondere durch die Husbanken populär gemacht wurde und auf deren Initiative sowie teilweise auch Finanzierung in der Startphase gegenwärtig in zwölf Kommunen[35] eingeführt wurde (vgl. Snertingdal 2014: 16). Die Projekte wurden dabei auf Eigeninitiative der Kommunen konzipiert und implementiert, was zur Folge hat, dass sie organisatorisch und konzeptionell sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, obwohl sie sich namentlich alle auf den Housing First-Ansatz beziehen (vgl. Snertingdal 23.04.2015). Bislang handelt es sich damit gewissermaßen um eine „Testphase" auf kommunaler Ebene. In der nationalen Strategie wird allerdings der Housing First-Ansatz bereits namentlich erwähnt und spiegelt sich generell stark in dem Programm wider (vgl. Departementene 2014: 24).

[34] „Kirkens Bymission"

[35] Kommunen: Drammen, Mandal, Trondheim, Bergen, Stord, Moss, Bærum, Elverum, Fredrikstad, Ringsaker, Sandefjord, Sandnes; verschiedene Laufzeiten zwischen 2012 und 2017 (vgl. Snertingdal 2014: 24).

2 Fallbeispiele

2.1 Bielefeld: „Unterkünfte – besser (ist) wohnen“

Projektbeschreibung und Hintergrund

Bei dem Bielefelder Projekt „Unterkünfte – besser (ist) wohnen“ handelt es sich um ein gemeinsames Projekt der Stadt Bielefeld und der Bielefelder Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft mbH (BGW). Die zentralen Ziele des Projekts sind, nahezu sämtliche Unterkünfte für Wohnungslose in Bielefeld abzubauen und die wohnungslosen Haushalte mit begleitender Betreuung in regulären Wohnungen unterzubringen. Das Projekt ist vor dem Hintergrund vorausgegangener Konzepte zum Abbau von Unterkünften entstanden, bei denen bis zum Jahr 2003 bereits 15 Unterkünfte aufgegeben und davon sechs Unterkünfte in reguläre Mietwohnungen umgebaut werden konnten. Im Rahmen eines im Jahr 2001 durch den Sozial- und Gesundheitsausschuss der Stadt Bielefeld beschlossenen sogenannten „zielgruppenorientierten Handlungskonzepts zum weiteren Abbau von Unterkunftsplätzen für Wohnungslose“ wurde das Projekt initiiert und im Jahr 2004 gestartet. (vgl. Stadt Bielefeld 2009a: 2)

Bereits im Vorfeld des Projekts wurde im Kontext der Zielformulierung und Bedarfsermittlung eine kommunale Haushaltsverbesserung durch den Abbau der Unterkünfte und der damit verbundenen Integration der Bewohner in regulären Wohnraum prognostiziert (vgl. ebd.).

Von den 12 Unterkünften im Eigentum der BGW konnten bis Ende des Jahres 2008 neun ab- beziehungsweise umgebaut sowie der größte Teil der ehemaligen Bewohner in normalen Wohnungen untergebracht werden. Die Projektziele wurden damit bereits ein Jahr früher als geplant erreicht (vgl. ebd.). Drei Unterkünfte werden als Spezialunterkünfte weiterhin betrieben, je eine ausschließlich für Frauen beziehungsweise Männer und eine für gemischte Gruppen (vgl. Streubühr 29.04.2015).

Die folgende Tabelle 10 fasst die wesentlichen Eckdaten des Projekts zusammen. In den daran anschließenden Abschnitten wird näher auf die Untersuchungsaspekte der Wohnraumbeschaffung und deren Herausforderungen, die Kosten des Projekts und dessen abschließende Bewertung eingegangen.

Tabelle 10: Projektübersicht Bielefeld

Projekt „Unterkünfte – besser (ist) wohnen“	
Laufzeit	2004 bis 2008 (abgeschlossen)
Akteure	– Stadt Bielefeld – Bielefelder Wohnungsunternehmen – freie Träger
Ausgangslage (2004)	12 Unterkünfte für Wohnungslose mit 350 Bewohnern
Ziele	– Abbau von 9 Unterkünften – Umwandlung von 5 ehem. Unterkünften in Mietwohnungen – Unterbringung der ehem. Bewohner in normalem Wohnraum
Anzahl der Teilnehmer	373 Haushalte (542 Personen) innerhalb von 5 Jahren
Charakterisierung der Teilnehmer	Wohnungslose Bielefelder Bürger, die auf Grundlage des OBG NRW[36] in eine Unterkunft eingewiesen worden sind: – überwiegend Personenkreis nach §§ 67 ff. SGB XII – Einzelpersonen (78 %), Paare (8 %), Familien (14 %), z.T. mit → chronischen Suchtkrankheiten → psychischen Erkrankungen → sozialen Verhaltensauffälligkeiten → Schulden
Wohnungsvermittlung	– Vermittlung von 373 Haushalten in Wohnraum, davon: → ca. zwei Drittel mit sozialarbeiterischer Unterstützung → ca. ein Drittel durch „Poolmanagement“ der kommunalen Fachstelle Wohnungserhalt und Wohnungssicherung – Vermieter der Wohnungen: → private Vermieter (ca. 50 %) → BGW (ca. 25 %) → andere Wohnungsgesellschaften (ca. 25 %)
Betreuung	– Arbeitsteam „Sozialarbeiterische Hilfen für Wohnungslose“ – Verhältnis Betreuer : Teilnehmer → geplant: 1 : 20; tatsächlich ca. 1 : 40 – angelegt auf 18 Monate → teilweise Ausweitung auf 24 Monate möglich → in vielen Fällen frühzeitigere Beendigung der Betreuung – Aufgaben: → Vermittlung in Wohnungen (oder ggf. Einrichtungen) → Hilfestellung zur Integration in das neue Wohnumfeld

[36] Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen (OBG NRW): „Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen“ (vgl. OBG NRW).

	→ Sicherstellung des Verbleibs in den Wohnungen → Hilfestellung bei der Alltagsbewältigung → Begleitung zu Institutionen → Stabilisierung und Normalisierung der Lebensverhältnisse
Projektfinanzierung	– durch geplante Ausgabenersparnisse der abgebauten Unterkünfte – zinsloses Darlehen der BGW in Höhe von 250.000€ für Personalkosten – Förderkonzept „Wohnungslosigkeit vermeiden – dauerhaftes Wohnen sichern“ (Land NRW)
Kosteneinsparungen	ca. 1,6 Mio. € innerhalb der Projektlaufzeit (5 Jahre)
Verbleib in den Wohnungen	ca. 5 bis 10 Wohnungsverluste pro Jahr innerhalb des Projektzeitraums (Erfolgsquote etwa: 86–93 %)

Quelle: Stadt Bielefeld (2009a; 2009b); Streubühr (29.04.2015; 19.05.2015), eigene Berechnungen und Darstellung

Wohnungsbeschaffung und -sicherung

Als Kommunikationsplattform für die Akquise von Wohnraum wurde eine „Immobilienrunde“ gegründet, in der neben Vertretern der Stadt Bielefeld und der BGW auch Akteure anderer Wohnungsgesellschaften und private Vermieter vertreten waren. Der vorrangige Zweck dieser Runde war, private Vermieter über das Projekt zu informieren und dazu zu bewegen, Wohnraum für die ehemaligen Unterkunftsbewohner zur Verfügung zu stellen. Anreize für die Vermieter wurden durch Garantien bei Mietausfällen und durch eine Versicherung von Entschädigungszahlungen geschaffen. Auf Wunsch der Vermieter konnten die Mieter zunächst auch nach §19 OBG NRW für eine gewisse Frist in die Wohnung eingewiesen werden. Erst nach Ablauf dieser Einweisungsfrist und entsprechender Erfüllung der Mieterpflichten wurde ein regulärer Mietvertrag abgeschlossen. (vgl. Stadt Bielefeld 2009a: 3; 2009b: 9)

Für die aktive Wohnungsbeschaffung wurde ein sogenanntes Poolmanagement eingerichtet, das in enger Kooperation mit den Vermietern steht und zwischen ihnen und den Mietern oder gegebenenfalls den betreuenden Sozialarbeitern vermittelt. Konkret handelte es sich dabei um einen Mitarbeiter der Fachstelle Wohnungserhalt und Wohnungssicherung, der durch bestehende Kontakte zu den Wohnungsgesellschaften zunächst Wohnungen akquiriert und diese anschließend über die Sozialarbeiter an die künftigen Mieter in den Unterkünften weitervermittelt hat. Dies war insbesondere bei Fällen nötig, die aufgrund verschiedener Problemlagen sowie häufigeren Wohnungsverlusten verstärkte Unterstützung bei der Wohnungsbeschaffung benötigten. (vgl. Stadt Bielefeld 2009a: 8; 2009b: 9; Streubühr 29.04.2015)

Insgesamt wurden in dem Zeitraum der Projektlaufzeit 373 Haushalte in Wohnungen vermittelt. Dabei handelt es sich je etwa zur Hälfte um Wohnungen von privaten Vermietern und von Wohnungsgesellschaften. Die Wohnungen sind über das gesamte Stadtgebiet verteilt,

wobei ein großer Teil davon in der Stadtmitte liegt. Dies liegt zum einen daran, dass die dort vorhandene Wohnungsstruktur für die größte Zielgruppe der Alleinstehenden geeignet ist und zum anderen an dem Wunsch der Mieter, innenstadtnah zu wohnen. Wie oben bereits erwähnt wurde, sind in zwei der umgewandelten Unterkünfte Wohnungen mit Mieten im sozialhilferechtlich anerkannten Bereich entstanden. Bei der Vermietung wurde jedoch von der Eigentümerin BGW darauf geachtet, dass nur in begrenztem Umfang Teilnehmer des Projekts in den Wohnungen untergebracht wurden. (vgl. Stadt Bielefeld 2009a: 8 f.; Streubühr 29.04.2015) Bei den Personen, die nicht in regulären Wohnungen untergebracht sondern in eine der drei verbliebenen Unterkünfte vermittelt wurden (175 Haushalte im Projektzeitraum), handelt es sich zum größten Teil um alleinstehende Männer und Frauen mit vielfältigen Problemlagen, die daher „für eine dauerhafte Integration einen stationären bzw. teilstationären Rahmen" benötigten (vgl. Stadt Bielefeld 2009a: 10 f.).

Herausforderungen bei der Wohnraumversorgung

Als grundsätzliche Herausforderung bei der Versorgung mit Wohnraum lässt sich zunächst ein abnehmender Anteil des kommunalen Wohnungsbestands in Bielefeld nennen (vgl. Tabelle 8), sodass zunehmend Wohnungen auf dem privaten Markt akquiriert werden müssen. Hinsichtlich der beiden Vermietergruppen, der Wohnungsgesellschaften einerseits und der privaten Vermieter andererseits, stellte erstere durch bestehende enge Kooperationen kaum eine Hürde für die Unterbringung dar. Die Projektbeteiligte der Stadt Bielefeld, Ingrid Streubühr, führt an, dass die privaten Vermieter hingegen erst über das Betreuungskonzept aufgeklärt werden mussten, bevor sie sich bereiterklärten, Wohnungen an die Teilnehmer zu vermieten. Andere Probleme bei den privaten Wohnungen sind deren häufig renovierungsbedürftiger Zustand sowie unvorhersehbare Pläne über Nutzungsänderungen der Vermieter mit den Wohnungen. Bezüglich der Wohnlage war es schwieriger, Wohnungen in äußeren Stadtbezirken zu vermitteln, da diese bei den Mietern unbeliebt waren. Ein wesentliches Problem, das auch gegenwärtig relevant ist, ist die Höhe der sozialhilferechtlich angemessenen Mieten. Laut Streubühr gelten für Wohnungslose in Bielefeld zwar höhere Grenzen als für andere, doch reichten diese oft nicht aus[37]. Daraus lässt sich schließen, dass es problematisch ist, für die als angemessen bewertete Miete geeigneten Wohnraum zu finden, insbesondere vor dem Hintergrund steigender Mietpreise (vgl. Tabelle 8). Eine weitere generelle und gegenwärtige Herausforderung in Bielefeld ist, dass die Wohnungsvermittlung „mangels ausreichender Wohnungen oder vieler konkurrierender Zielgruppen schwieriger" wird (vgl. Streubühr 29.04.2015). Anhand der dargestellten Wohnungsmarktdaten wird deutlich, dass insbesondere die Ein- und Zweizimmerwohnungen einen geringen Anteil des Wohnungsbestandes ausmachen (vgl. Tabelle 8).

[37] Die Obergrenzen der angemessenen Kosten der Unterkunft nach SGB II zugesicherten Transferleistungen (§ 22 Bedarfe für Unterkunft und Heizung) werden von den Kommunen, meist auf Grundlage des Mietspiegels, festgelegt. In Bielefeld entspricht dies dem Wert der Angebotsmieten im geförderten Bestand (vgl. Tabelle 8).

Kosten

Trotz der prognostizierten positiven Haushaltsbilanz, bezogen auf die Verwaltung der bisherigen Unterkünfte gegenüber den Projektkosten, waren zunächst Investitionskosten für den Projektstart notwendig, die sich wie folgt zusammensetzen:

- → Personalkosten durch Aufstockung der sozialarbeiterischen Hilfen, um die individuelle Betreuung zu gewährleisten (250.000 € zinsloses Darlehen der BGW an die Stadt Bielefeld, das bis Projektende zurückgezahlt werden konnte)
- → zusätzliche Kosten durch finanzielle Anreize für die privaten Vermieter wurden durch das Förderkonzept „Wohnungslosigkeit vermeiden – dauerhaftes Wohnen sichern" des Landes NRW gesichert[38] (vgl. Stadt Bielefeld 2009a: 3; Streubühr 29.04.2015)

Ansonsten finanziert sich das Projekt aus den eingesparten Miet- und Bewirtschaftungskosten, die durch den Unterkunftsabbau wegfallen. Auf diese Weise können freigewordene Finanzmittel aus der „Verwaltung von Obdachlosigkeit in die Prävention bzw. Integration" umgeschichtet werden (vgl. Stadt Bielefeld 2009b: 6).

Über die Projektlaufzeit wurden insgesamt etwa 1,6 Mio. € durch den Abbau der Unterkünfte eingespart. In Tabelle 11 ist das Finanzcontrolling des Projekts dargestellt, das den prognostizierten Zuschussbedarf *ohne* eine Implementierung des Projekts dem realen *durch* die Implementierung des Projekts gegenüberstellt. Die wesentlichen Aspekte sind dabei die grundsätzlich rückläufigen Projektkosten und die jährlich zunehmenden Einsparungen. So konnten im letzten Projektjahr Einsparungen in Höhe von knapp 700.000€ für den kommunalen Haushalt erzielt werden. Die Kostenfaktoren, die der Berechnung zugrunde liegen, sind: die Nettokosten der Unterkünfte, die Heimbewirtschaftung, die Sozialarbeit, die Unterbringung, „Overhead-Kosten" (Leitungs- und Verwaltungskosten), Schadensersatzleistungen sowie kleinere Sachkostenpositionen. (vgl. Streubühr 29.04.2015).

Tabelle 11: Haushaltsverbesserung der Stadt Bielefeld 2004 bis 2008

		Zuschussbedarf ohne Projekt (in €)	Zuschussbedarf mit Projekt (in €)	Haushaltsverbesserung (in €)
Finanzcontrolling	**2004**	1.525.332	1.432.749	92.583
	2005	1.746.747	1.610.748	135.999
	2006	1.827.626	1.526.773	300.853
	2007	1.874.741	1.466.701	408.040
	2008	1.861.248	1.182.585	678.662
insgesamt				**1.616.138**

Quelle: Stadt Bielefeld (2009a: 14), eigene Berechnung[39] und Darstellung

[38] Über weitere genaue Summen und Projektkosten, als die, die in den Projektberichten aufgeführt und hier dargestellt sind, kann keine Auskunft gegeben werden, da diese nicht von der Stadt Bielefeld herausgegeben werden (vgl. Streubühr 19.05.2015).

[39] In der Originaltabelle des Projektberichts ist ein Rechenfehler aufgetreten, weshalb sich die Gesamtsumme der Haushaltsverbesserung um etwa 10.000€ erhöht.

Effektivität und Evaluation

Das Bielefelder Projekt wird von den Akteuren und auch darüber hinaus als durchweg positiv bewertet. Die zentralen Faktoren dabei sind einerseits die humanitären Aspekte einer als gelungen bewerteten Integration vieler ehemals Wohnungsloser in Wohnraum und andererseits die positive Kostenbilanz. So wird der Projektbericht mit dem Untertitel „Ein sozial- und finanzpolitisches erfolgreiches Projekt kommunaler Wohnungslosenhilfe in Bielefeld" eingeleitet (vgl. Stadt Bielefeld 2009a: 2). Der Bielefelder Sozialdezernent Tim Kähler fasst die Bewertung folgendermaßen zusammen:

> *„Das Projekt zeigt, dass auch in wirtschaftlich schlechten Zeiten durch eine wirkungsorientierte Steuerung sozialpolitische Erfolge zu erzielen sind und sich Investitionen in innovative Arbeitsansätze trotz anfänglich höherer Kosten mittel- und langfristig für die betroffenen Menschen, aber auch für die Kommune auszahlen."*
>
> (Stadt Bielefeld 2009a: 3)

Die „Erfolgsquote" der Haushalte, die ihre Wohnung innerhalb des Projektzeitraums von fünf Jahren halten konnten, liegt bei etwa 86–93 %. Pro Jahr gab es rund fünf bis zehn Wohnungsverluste, insgesamt also etwa 25 bis 50 von 373 Haushalten. Da nach dem Projektende keine Daten über die Wohnungsverluste erfasst wurden, lässt sich die langfristige Erfolgsquote nicht nachweisen. Laut der Projektbeteiligten Streubühr kann es sich allerdings „gefühlt nur um eine unauffällige Zahl handeln". (vgl. Streubühr 19.05.2015)

Im letzten Projektjahr 2008 gestalteten sich die Mietverhältnisse der zu diesem Zeitpunkt 124 Haushalte, die eine Nachbetreuung erhielten, folgendermaßen: 79 Haushalte hatten einen unbefristeten Mietvertrag (zwei davon mit städtischer Bürgschaftserklärung). Bei 45 Haushalten wurde Gebrauch des §19 OBG NRW gemacht, indem eine befristete Einweisung bestand. Bei 90 Haushalten wurden die Mieten direkt an den Vermieter durch Transferleistungen gezahlt; bei fünf Haushalten mussten Mietschulden übernommen werden. (vgl. Stadt Bielefeld 2009b: 15)

Als entscheidend für die erfolgreiche Wohnungsbeschaffung wird die enge Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft eingeordnet, wobei die Einrichtung der Immobilienrunde zur Einbindung der Akteure als sehr positiv bewertet wird (vgl. Stadt Bielefeld 2009a: 9, 15).

Die Kostendarstellung und -dokumentation wird als „enorm wichtig" und wesentlich für die Möglichkeit zur Aufstockung des Personals durch zusätzliche Sozialarbeiter für die Betreuung bewertet (vgl. Streubühr 29.04.2015).

Laut der stellvertretenden Geschäftsführerin der BGW Werena Rosenke wird die Notwendigkeit einer gezielten Betreuung und Hilfestellung für die Vermittlung in Wohnraum herausgestellt, da „Haushalte in Wohnungsnot (...) auch bei einem relativ entspannten Wohnungsmarkt auf Hilfen bei der Vermittlung in Wohnraum angewiesen" seien (Stadt Bielefeld 2009a: 15). Die verbleibenden Unterkünfte in Bielefeld werden als notwendig angesehen und es wird explizit

darauf hingewiesen, dass sie keine „Sackgasse“ sind, sondern einen Übergang in normalen Wohnraum darstellen (vgl. ebd.: 17).

Für eine Einordnung der Effektivität der sozialarbeiterischen Maßnahmen hinsichtlich der persönlichen Situation der Teilnehmer wurde im letzten Projektjahr ein sogenanntes Fachcontrolling durchgeführt, bei dem die Erfolge der eingesetzten Hilfen nach den verschiedenen „Bedarfslagen“ Wohnen, Finanzen, Gesundheit, Familie/Partnerschaft/Erziehung, soziale Kontakte und Beschäftigung bewertet wurden (vgl. Tabelle 12). Die Datengrundlage beruht auf den oben genannten 124 Haushalten. Die errechnete Quote der Effektivität liegt bei den einzelnen Bedarfslagen zwischen 78 % und 89 % und zeigt damit überwiegend eine Stabilisierung der Lebenssituation in den Haushalten.

Tabelle 12: Fachcontrolling: Durchgeführte Maßnahmen und deren Erfolgsbewertung

	Art und Anzahl der Hilfen		Erfolge	
Wohnen	Wahrnehmung von Mietrechten und -pflichten	70	68	97%
	Wirtschaftliche Haushaltsführung	55	39	71%
	Integration in die Hausgemeinschaft	32	29	91%
	Verhinderung von Wohnungslosigkeit	6	6	100%
	Inanspruchnahme von Beratungsangeboten	5	4	80%
	Inanspruchnahme weiterführender Hilfen	13	13	100%
	Gesamt	**181**	**159**	**88%**
Finanzen	Sicherung der materiellen Existenzgrundlage	77	68	88%
	Schuldenvermeidung	62	50	81%
	Schuldenregulierung	33	27	82%
	Inanspruchnahme von Beratungsangeboten	10	10	100%
	Inanspruchnahme weiterführender Hilfen	5	4	80%
	Gesamt	**187**	**159**	**85%**
Gesundheit	Behandlung körperlicher Erkrankungen	30	28	93%
	Behandlung psychischer Erkrankungen	10	9	90%
	Behandlung von Suchterkrankungen	8	7	88%
	Sicherstellung des Gesundungsprozesses	10	9	90%
	Inanspruchnahme von Beratungsangeboten	7	4	57%
	Inanspruchnahme weiterführender Hilfen	8	8	100%
	Gesamt	**73**	**65**	**89%**
Familie	Sicherstellung des Kindeswohls	14	14	100%
	Bewältigung fam. Konflikte u. Erziehungsprobleme	20	17	85%
	Inanspruchnahme von Beratungsangeboten	10	6	60%
	Inanspruchnahme weiterführender Hilfen	6	5	83%
	Gesamt	**50**	**42**	**84%**
soziale Kontakte	Aufbau von sozialen Netzwerken	29	25	86%
	Förderung von (Selbsthilfe-)Aktivitäten	22	15	68%
	Gesamt	**51**	**40**	**78%**
Beschäftigung	Entwicklung beruflicher Perspektiven	29	22	76%
	Umsetzung beruflicher Perspektiven	36	32	89%
	Umgang mit Beschäftigungsverlust	2	1	50%
	Gesamt	**67**	**55**	**82%**

Quelle: Stadt Bielefeld (2009b: 15 ff.), eigene Berechnungen und Darstellung

Auch sechs Jahre nach Abschluss des Projekts wird es von Streubühr als erfolgreich bezeichnet und aufgrund der in sozialer und finanzieller Hinsicht erfolgreichen Bilanz häufig von anderen Kommunen nachgefragt; zudem wird es von der BAG W als „best-practice"-Beispiel verwendet (vgl. Streubühr 29.04.2015). Im Wesentlichen wurde es in die reguläre Wohnungslosenhilfe der Stadt übernommen, dennoch sei laut Stadtverwaltung das gute Projektergebnis gegenwärtig nur schwer zu halten, da durch eine zunehmende Anzahl an Asylsuchenden andere Schwerpunkte eingetreten seien (vgl. ebd.).

2.2 Drammen: „Ditt valg – bolig først!"

Projektbeschreibung und Hintergrund

Das Projekt "Ditt valg – bolig først" *["Deine Wahl – zuerst eine Wohnung!"]* ist eines der zwölf Modellprojekte in Norwegen, das den Housing First-Ansatz erprobt. Der Projektlaufzeit, die im September 2013 begann und voraussichtlich im Herbst 2016 endet, ging eine zweijährige Planungsphase voraus, in der die Ausrichtung und Zielsetzung des Projekts konzipiert wurde. Das Projekt ist innerhalb des gesamtstädtischen Wohn- und Sozialentwicklungsplans angesiedelt, zu dessen wesentlichen Zielen, neben anderen, eine geringere Zahl an Wohnungslosen gehört (vgl. Drammen Kommune 2012: 4). Zu den am Projekt beteiligten Institutionen gehören neben verschiedenen Abteilungen der Kommune Drammen die ansässige zuständige Behörde für Arbeitsvermittlung und Transferleistungen (NAV Drammen), die Husbanken als Kompetenzvermittler in der Startphase sowie das Gesundheitsministerium als Träger des Projekts.

Von den befragten Projektbeteiligten wird deutlich hervorgehoben, dass sich das Projekt stark am amerikanischen Pathways Housing First-Modell orientiert (vgl. Abschnitt II.3.2). Die Zielgruppe des Projekts ist daher die der wohnungslosen Personen mit psychischen und/oder Suchterkrankungen. Als wesentliche Gründe dafür werden angeführt, dass diese Gruppe einerseits einen großen Anteil der Wohnungslosen in Drammen ausmacht (vgl. Abschnitt III.1.1) und andererseits, dass es sich dabei um die „schwersten Fälle" handelt, die eine derartige Unterstützung am meisten benötigen. (vgl. Bergseth 28.04.2015; Jelstad/Dutton 01.04.2014)

Ein entscheidender Ansatz und Schwerpunkt in der Projektkonzeption, der sich auch im Namen des Projekts widerspiegelt, liegt auf der Wahlfreiheit der Teilnehmer, die als „Teilnehmersteuerung" bezeichnet wird (vgl. ebd.). Die Arbeit des Projektteams gestaltet sich daher in einer intensiven Auseinandersetzung mit den Teilnehmern, in der zunächst deren Bedarfe ermittelt werden, dann gemeinsam eine Wohnung gesucht wird und anschließend die weitere Betreuung je nach Bedarfslage erfolgt. Das Projektteam besteht aus fünf Mitarbeitern, von denen jeder in die Betreuung jedes Teilnehmers einbezogen ist (vgl. Bergseth 28.04.2015).
In der folgenden Tabelle 13 sind die wesentlichen Projektinformationen in der Übersicht dargestellt. Auf die für diese Arbeit besonders relevanten Aspekte wird daran anschließend eingegangen.

Tabelle 13: Projektübersicht Drammen

Projekt „Ditt valg – bolig først!“ *[„Deine Wahl – zuerst eine Wohnung!“]*	
Laufzeit	2013 bis 2016 (laufend)
Akteure	– Kommune Drammen (Abteilungen: Soziales, Stadtplanung und Stadtentwicklung, Wohnungsverwaltung, Psychische Gesundheitsdienstleistungen, Zentrum für Suchtprävention) – NAV Drammen – Staatliche norwegische Bank für Wohnungsbau (Husbanken) – Gesundheitsministerium Land Buskerud
Ausgangslage (2012)	129 Wohnungslose in Drammen
Ziele	– weniger Wohnungslose in Drammen – Unterbringung der Teilnehmer in nach deren Ermessen guten Wohnungen – Testen des Housing First-Modells als Methode
Anzahl der Teilnehmer	– insgesamt bislang 42 – gegenwärtig 28
Charakterisierung der Teilnehmer	– Wohnungslose mit Suchtproblematik und/oder psychischen Erkrankungen – 70 % Wohnungslose, 30 % von Wohnungslosigkeit Bedrohte – Alter: 19–60 (ø 35)
Wohnungsvermittlung und Wohnsituation der Teilnehmer	– teilweise Wohnungsvermittlung bei privaten Vermietern durch das Betreuungsteam, teilweise kontaktieren Teilnehmer Vermieter selbst – Vermieter der Wohnungen: → 64 % private Vermieter (18 Teilnehmer) → 25 % kommunale Wohnungen (7 Teilnehmer) – 1 Teilnehmer hält sich in einer Entzugseinrichtung auf – 1 Teilnehmer ist im Gefängnis – 1 Teilnehmer ist noch ohne Wohnung (wohnt unfreiwillig bei den Eltern)
Betreuung	– Betreuungsteam aus 5 Mitarbeitern (Projektleitung Drammen Kommune, NAV, Suchtprävention, psychiatrische Betreuung, Sozialarbeiter) – Verhältnis Betreuer : Teilnehmer → ca. 1 : 8 – Aufgaben: → Hilfe bei der Wohnungssuche und -vermittlung → Aufklärung potenzieller privater Vermieter über das Projekt

	→ Vermittlung zwischen Vermieter und Mieter → gemeinsame Ausarbeitung eines Serviceplans → mind. ein Hausbesuch pro Woche → Hilfestellung bei der Alltagsbewältigung (Behördengänge, Arztbesuche, Wohnungsreinigung, Einkäufe etc.) → Aufbau einer Beziehung zu den Teilnehmern
Projektfinanzierung	– 80 % Gesundheitsministerium – 20 % eigene kommunale Mittel
Kosteneinsparungen	k.A.
Verbleib in den Wohnungen	Nach 2 Jahren Projektlaufzeit: 27 von 42 (64 %); zwei Teilnehmer wurden bislang erfolgreich aus dem Projekt „entlassen“

Quelle: Drammen Kommune (2013); Dyb/Johannessen (2012: 98); Bergseth (28.04.2015, 20.05.2015), eigene Berechnungen und Darstellung

Wohnungsbeschaffung und -sicherung

Der generelle Ansatz in der Wohnungsbeschaffung ist eine angestrebte Vermittlung in private Wohnungen, da die kommunalen Wohnungen größtenteils als Übergangswohnungen betrachtet werden und nur für ganz wenige als langfristige Lösung dienen sollen (vgl. Bergseth 28.04.2015; Jelstad/Dutton 01.04.2014). Zudem kann das Umfeld einiger kommunaler Wohnungsbestände als „Drogenmilieu“ bezeichnet werden, dem die Teilnehmer des Projekts entkommen wollen (vgl. Andvig 2014: 24).

Die praktische Wohnungsvermittlung gestaltet sich bei den Teilnehmern unterschiedlich. Mit Unterstützung des Teams suchen einige selbstständig nach Wohnungen, kontaktieren die Vermieter und gehen zu den Besichtigungen, bei anderen ermittelt das Betreuungsteam potenzielle Wohnungen, kontaktiert nach Absprache mit dem Teilnehmer den Anbieter und begleitet die Besichtigung. Die zentrale Plattform zur Ermittlung von Wohnungen ist dabei das Internetportal „Finn“[40]. Eine wichtige Aufgabe des Teams ist die Aufklärung der Vermieter über das Projekt und die folgende Nachbetreuung des zukünftigen Mieters durch das Team, um einer Stigmatisierung durch den potenziellen Vermieter entgegenzuwirken. Wenn eine Unterbringung in einer Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt nicht gelingt oder wenn der Teilnehmer dies explizit wünscht, so kann er in einer kommunalen Wohnung untergebracht werden. Dabei kann es sich um eine betreute Wohnanlage handeln (auf Wunsch des Teilnehmers) oder um eine reguläre Wohnung in einem Wohngebäude einer Genossenschaft, in denen kommunale Wohnungen vereinzelt liegen. (vgl. Bergseth 28.04.2015)

Insgesamt wohnen 18 Teilnehmer (64 %) in privat gemieteten Wohnungen, die sich über das gesamte Stadtgebiet verteilen. Fünf Teilnehmer wohnen in demselben Wohngebäude, dies aber, laut Aussage des Projektleiters, auf deren ausdrücklichen Wunsch. Sieben Teilneh-

[40] Die Webseite „finn.no“ ist in Norwegen der zentrale Handelsplatz im Internet, sowohl für „offizielle“ Angelegenheiten wie sämtliche Wohnungsverkäufe und -vermietungen und Stellenangebote, als auch für private Anbieter jeglicher Sachgegenstände.

mer wohnen in kommunalen Wohnungen, je ein Teilnehmer befindet sich in einer Entzugseinrichtung, im Gefängnis oder wohnt bei seinen Eltern und sucht derzeit eine Wohnung. (vgl. ebd. 20.05.2015)

Die erwähnte Wahlfreiheit funktioniert bei der Vergabe nach dem Ausschlussprinzip: Aufgrund einer sehr begrenzten Anzahl an angemessenen Wohnungen wird dem Teilnehmer meist nur eine Wohnung angeboten, für oder gegen die er sich entscheiden kann. In den meisten Fällen entscheiden sich die Teilnehmer für die angebotene Wohnung, da sie sich über die begrenzte Auswahl im Klaren sind. (vgl. ebd.)

Die meisten Teilnehmer beziehen Transferleistungen von der NAV und zahlen davon die Miete selbst an den Vermieter. Nur in Ausnahmefällen, auf Wunsch und mit Einverständniserklärung des Mieters, bezahlt NAV die Miete direkt an den Vermieter. (vgl. ebd. 28.04.2015)

Herausforderungen bei der Wohnraumversorgung

Laut dem Projektleiter Asgeier Bergseth war insbesondere zu Beginn des Projekts die Unterbringung in privaten Wohnungen eine Herausforderung. Als größtes Problem bei privaten Anbietern wird deren Skepsis gegenüber den Teilnehmern genannt, sowie eine Stigmatisierung der Bewerber, zum Teil allein durch deren äußere Erscheinung (vgl. ebd.; Jelstad/Dutton 01.04.2014). Erfahrungsberichte von Teilnehmern bestätigen dies durch viele erfolglose Wohnungsbesichtigungen (vgl. Andvig 2014: 9). Eine wichtige Aufgabe des Betreuungsteams besteht daher darin, dieser Stigmatisierung durch die potenziellen Vermieter entgegenzuwirken, was nach wie vor eine schwierige Aufgabe darstellt (vgl. Bergseth 28.04.2015).

Ansonsten werden verschiedene strukturelle Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt genannt. Da Mietwohnungen generell nur einen kleinen Anteil des Wohnungsbestands ausmachen und die Bebauungsstruktur zum großen Teil aus Gebäuden mit vier oder weniger Wohnungen besteht (vgl. Tabelle 9), gibt es kaum Anbieter von großen Mietwohnungsbeständen. Bei den meisten Wohnungen handelt es sich daher um Einliegerwohnungen in Privathäusern, die von dem Vermieter selbst bewohnt werden. Vor diesem Hintergrund spielen die Präferenzen des Vermieters bei der Auswahl des Mieters eine große Rolle. Gleichzeitig gibt es in Drammen durch die ansässige Hochschule viele Studenten, die ebenfalls als Zielgruppe für derartige Wohnungsangebote in Betracht kommen und von den meisten Vermietern bevorzugt werden. Für die Zielgruppe der Projektteilnehmer wären nach Auffassung des Projektleiters das Vorhandensein größerer Bestände an Mietwohnungen von privaten Anbietern nötig, die langfristige Vermietungskonzepte für die Wohnungen haben. (vgl. Bergseth 28.04.2015)

Hinsichtlich der Zielsetzung, den Teilnehmern Wahlfreiheit zu bieten, gibt es laut dem Projektleiter Verbesserungsbedarf. Da es generell schwierig ist überhaupt eine passende Wohnung zu finden, ist selten die Möglichkeit einer echten Wahl zwischen Wohnungen oder gar hinsichtlich eines bevorzugten Gebiets gegeben. Es gibt auch einige Teilnehmer, die sich wünschen würden umzuziehen, was jedoch angesichts der angespannten Wohnungsmarkt-

lage und der Tatsache, dass sie bereits mit Wohnraum versorgt sind, schwierig oder nicht möglich ist. (vgl. ebd.)

Kosten

Die jährlichen Projektkosten sind in der folgenden Tabelle 14 dargestellt. Den Hauptanteil von etwa 80 % trägt das Gesundheitsdirektorat des Landes Buskerud, die restlichen rund 20 % entfallen auf eigene Mittel der Kommune. In der Summe sind folgenden Posten enthalten:

- Personalkosten
- soziale Ausgaben
- Fahrzeuge
- die Begleitforschung

An den jährlichen Gesamtausgaben wird deutlich, dass diese pro Jahr zunehmen. Insbesondere die beantragten Mittel für das Jahr 2015 sind um knapp 200.000 € höher als im Vorjahr, was sich auf die Beantragung eines verstärkten Personaleinsatzes sowie weiterer Forschungsmittel zurückführen lässt.

Tabelle 14: Projektkosten Drammen

	Eigene kommunale Mittel (in €*)	Zuschüsse des Gesundheitsministeriums (in €)	insgesamt (in €)
2013	54.286	226.190	**280.476**
2014	65.476	273.810	**339.286**
2015**	100.000	428.571	**528.571**
2016***	n.k.A.	n.k.A.	**n.k.A.**

*Umrechnung mit Wechselkurs am 20.05.2015 (1€ = 8,4 Norwegische Kronen)
**beantragte Mittel
***noch keine Angaben für 2016

Quelle: Drammen Kommune (Bergseth 20.05.2015), eigene Darstellung

Gegenwärtig gibt es keine Kostenanalyse des Projekts, vergleichbar etwa mit der in Bielefeld. Allerdings sollen die zusätzlichen Forschungsmittel, die, wie oben erwähnt, für das kommende Jahr 2016 beantragt wurden, laut dem Projektleiter eine Kostenanalyse mit einschließen (vgl. Bergseth 21.05.2015). Auf die Frage nach erwarteten Kosteneinsparungen durch das Projekt kann es laut den befragten Experten, zumal mitten in der Projektlaufzeit, daher zunächst nur Spekulationen geben. (vgl. Snertingdal 23.04.2015; Bergseth 28.04.2015; Jelstad/Dutton 01.04.2015; Pettersen 05.05.2015)

Hinsichtlich eventueller Einsparungen geht der Projektleiter nicht davon aus, dass diese in kurzer Zeit erwartet werden können, da die Konzeption des Projekts mit der intensiven Betreuung der Teilnehmer zunächst eine „teurere Lösung als viele andere“ ist (Bergseth 28.04.2015). Auf lange Sicht kann er sich jedoch durchaus vorstellen, dass Kosten eingespart werden.

Hierbei spielt insbesondere die Präventionsarbeit eine wichtige Rolle, da durch jeden neuen Wohnungsverlust einer Person Kosten für die Kommune entstehen. In der Praxis lässt sich das folgendermaßen beispielhaft nachzeichnen: Verliert ein Bewohner seine Wohnung durch die Kündigung des Vermieters und schafft es nicht aus eigener Kraft eine neue Wohnung zu finden, so wendet er sich in der Regel an die Behörde (NAV), um eine kommunale Wohnung zu beantragen. Daraufhin wird ein Verwaltungsprozess in Gang gesetzt, damit entsprechende Beschlüsse für die Zuteilung einer kommunalen Wohnung erteilt werden können. In dieser Zeit geschieht es allerdings häufig, dass der Kontakt zu der Person verloren geht und eventuell später wieder ein neuer Verwaltungsprozess für den Fall aufgenommen werden muss. (vgl. ebd.) Das Problem der finanziellen Mehrbelastungen für die Kommune bei einem Wohnungsverlust wird zwar nicht beziffert, seine Lösung jedoch wird im Wohn- und Sozialentwicklungsplan der Stadt aus diesem Grund als wichtiges Ziel der Präventionsarbeit genannt (vgl. Drammen Kommune 2012: 19 f.; Dyb et al. 2013: 85).

Auch wenn bislang keine direkte Kosten-Nutzen-Analyse des Projekts durchgeführt wird, so ist eine Argumentation auch in Richtung finanzieller Erfolge laut dem Projektleiter durchaus ein wichtiges Thema und auch Hintergrund für die dahin gehende geplante Untersuchung. Zum einen bestehe großes Erkenntnisinteresse daran, auch auf nationaler Ebene, da es bislang eine solche Analyse im norwegischen Kontext noch nicht gibt. Zum anderen müsse am Ende der Projektlaufzeit vor der Kommunalregierung begründet werden, ob es sinnvoll ist, für ein solches Projekt weitere Mittel bereitzustellen. Dabei sind in erster Linie humanitäre Erfolge, also die erfolgreiche Unterbringung von ehemals Wohnungslosen, deren persönliche Entwicklung oder die Vermeidung von Wohnungsverlusten entscheidend, jedoch spielen finanzielle Argumente auch eine wesentliche Rolle, da es letztendlich um die Akquisition von finanziellen Mitteln geht. (vgl. Bergseth 28.04.2015)

Effektivität und Evaluation

Hinsichtlich der Erfolgsquote in der Unterbringung lässt sich bislang der Zwischenstand nach 1,5 Jahren Projektlaufzeit folgendermaßen darstellen: Von den insgesamt 42 Teilnehmern haben 12 das Projekt abgebrochen, bei zwei Teilnehmen konnte die Betreuung beendet werden, weil die Lebenssituation als so stabil bewertet wird, dass sie selbstständig leben können. Von den verbleibenden 28 Teilnehmern sind gegenwärtig 25 in regulärem Wohnraum untergebracht, sodass sich insgesamt eine Quote der Unterbringung von 64 % ergibt. Sieben Teilnehmer können aufgrund eines Wegzugs aus der Kommune nicht weiter betreut werden, drei haben den Kontakt von sich aus abgebrochen, ein Teilnehmer konnte nicht weiter betreut werden, weil er Teammitarbeiter körperlich bedroht hat und ein Teilnehmer ist an den Folgen seiner Sucht gestorben. (vgl. ebd.)

Das Konzept der Projektsteuerung, bei der die Teilnehmer stark in die Arbeit eingebunden werden, gilt als wesentliche Innovation und wird als „Bruch mit vorherigen Konzepten“ angesehen (vgl. Snertingdal 2014: 56; Snertingdal 23.04.2015; Bergseth 28.04.2015). Insgesamt wird

das Projekt durch die Projektleitung als positiv bewertet und insbesondere der gute Kontakt zu den Teilnehmern herausgestellt, der zeige, dass sich ein solches Projekt lohnt. Hinsichtlich der Wohnraumsicherung wird allerdings auch teilweise das Verhalten der Teilnehmer als Herausforderung betrachtet. (vgl. Bergseth 28.04.2015)

Bei einer Begleitforschung durch die Hochschule Buskerud und Vestfold, Zentrum für psychische Gesundheit und Sucht, liegt der Fokus auf der Untersuchung der Entwicklung und Zufriedenheit der Teilnehmer sowie der Bewertung durch die Projektbeteiligten. Dafür werden viermal jährlich Erhebungen durchgeführt: Einerseits qualitative Interviews und andererseits standardisierte schriftliche Befragungen. Für die Untersuchung der Entwicklung insbesondere hinsichtlich des Drogenkonsums und des gesundheitlichen Zustands wird ein Erhebungsbogen von den Teilnehmern zweimal jährlich ausgefüllt. Der erste Zwischenbericht der Begleitforschung zeigt positive Resultate: Die Teilnehmer bewerten besonders die intensive Betreuung und Zugänglichkeit der Teammitarbeiter als sehr positiv und bezeichnen die Arbeit im Vergleich zu ihren bisherigen Erfahrungen mit dem Behördenapparat als sehr effektiv. Sämtlichen Darstellungen aus Teilnehmerperspektive in dem Zwischenbericht sind positiv, auch hinsichtlich ihrer eigenen Entwicklung. (vgl. Andvig 2014: 10 ff.) Konkrete Daten zum Drogenkonsum oder Gesundheitszustand sind allerdings noch nicht veröffentlicht. Beispielhaft für die Perspektive eines Projektteilnehmers soll folgendes Zitat aus dem Bericht angeführt werden:

> *„Ich habe noch nie eine derartige Effektivität erlebt wie hier. Vorher habe ich lange, jahrelang, bei NAV in der Schlange gestanden und die hier können alles in ein paar Monaten organisieren."*
>
> (Andvig 2014: 11, eigene Übersetzung)

Ausblick

Da das Projekt noch nicht abgeschlossen ist, soll im Folgenden ein knapper Ausblick gegeben werden. Aufgrund der bislang guten Projekterfahrungen sollen weitere Teilnehmer in das Projekt aufgenommen werden. Wie in der oben dargestellten Finanzierungsplanung für den kommenden Haushalt deutlich wird, werden daher Mittel für weiteres Personal beantragt. Der Projektleiter rechnet damit, dass je nach Bewilligung der Mittel etwa noch zehn weitere Teilnehmer in das Projekt aufgenommen werden können.

Hinsichtlich der Wohnungsbeschaffung wird seit Kurzem von einem neuen Instrument Gebrauch gemacht: dem sogenannten „kommunalen Zuteilungsrecht"[41]. Hierbei erhalten private Investoren für den Neu- oder Umbau von Wohnungsbeständen sehr günstige Kredite von der Husbanken, wenn sie sich auf eine bestimmte Zeit (etwa 20 Jahre) verpflichten, die Wohnungen der Kommune zur Verfügung zu stellen, die dann ein Zuteilungsrecht für diese Wohnungen erhält. Die Verantwortlichen für das Projekt erhoffen sich sehr viel von diesem

[41] „Kommunal tildelingsrett"

Instrument, um mehr Wohnungen zu beschaffen und dadurch einen besseren Zugang zu regulären Mietwohnungen zu bekommen.
Hinsichtlich einer Weiterführung des Projekts nach Abschluss im Jahr 2016 schätzt der Projektleiter die Situation so ein, dass die Kommune in jedem Fall verpflichtet ist das Projekt in irgendeiner Weise weiterzuführen:

> *„Im schlimmsten Fall kann die Kommune beschließen, dass das Projekt nicht in der gleichen Weise weitergeführt wird wie jetzt."*
>
> (Bergseth 28.04.2015, eigene Übersetzung)

2.3 Zusammenfassung und Gegenüberstellung der Fallbeispiele

Die Fallbeispiele im Kontext von Housing First

Die ausgewählten Fallbeispiele zeigen zwei anschauliche Projekte zur Unterbringung wohnungsloser Personen. Das norwegische Projekt in Drammen hat dabei einen konkreten Bezug zum Housing First-Ansatz, indem es ausdrücklich diesen Ansatz erprobt. Das deutsche Projekt in Bielefeld verweist nicht explizit auf diesen Ansatz, zeigt jedoch sehr viele Parallelen auf. Anhand der Kategorisierung von Pleace (2012; vgl. Tabelle 5) könnte das Projekt in Drammen als „Pathways Housing First" und das Bielefelder Projekt als „Housing First Light" eingeordnet werden.

Ein direkter Vergleich des norwegischen Projekts zum Pathways Housing First fällt dabei leichter, da sich dieses um ein konkretes Modell handelt (vgl. Abschnitt II.3.2). Aufgrund der spezifischen nationalen Kontexte ergeben sich jedoch unweigerlich Differenzen zum amerikanischen Modell. So handelt es sich beispielsweise bei dem Betreuungsangebot in Drammen um eine überwiegend beratende Betreuung (vgl. Bergseth 28.04.2015). Ist ein akuter medizinischer oder psychiatrischer Einsatz notwendig, so werden die Teilnehmer an entsprechende Stellen vermittelt. Aufgrund eines gut ausgebauten Sozialsystems, wie es in Norwegen gegeben ist, mit sämtlichen Einrichtungen und grundlegendem Krankenversicherungsschutz aller Bürger, ist eine engmaschige und umfassende medizinische Versorgung in jedem Fall gewährleistet, sodass eine medizinische Versorgung in der Wohnung nicht erfolgt (vgl. Snertingdal 23.04.2015). Die Zielgruppe ist, wie beim Originalmodell aus New York, auf die der wohnungslosen und psychisch und/oder Suchtkranken festgelegt. Dennoch sieht der Projektleiter einen Unterschied zur Situation in New York, da es sich in Drammen überwiegend um Personen handelt, die größtenteils nicht obdachlos sind (vgl. Abschnitt III.1.1; Bergseth 28.04.2015).

Das Bielefelder Projekt entspricht im Wesentlichen allen Kriterien, die in Verbindung mit einem weiter gefassten Verständnis des Housing First-Ansatzes genannt werden. Ob diese als Housing First Light, housing-led-Strategien oder noch allgemeiner als moderne Ansätze beziehungsweise Normalisierungsansätze bezeichnet werden, wird in der Literatur unterschiedlich ausgelegt (vgl. Abschnitt II.3.2).

In der folgenden Abbildung 7 werden die beiden Projekte anhand der von Pleace (2012) identifizierten Kategorien zur Einordnung eines Housing First-Ansatzes gegenübergestellt[42]. An der Gegenüberstellung wird deutlich, dass beide Projekte, sowohl im direkten Vergleich miteinander als auch in Bezug auf den Housing First-Ansatz, viele Übereinstimmungen haben. Da in beiden Projekten in geringem Umfang auch Teilnehmer in speziellen Einrichtungen untergebracht wurden, dies jedoch nicht der Ansatz des Projekts war, sondern aufgrund individueller Fallentscheidungen durchgeführt wurde, gibt es diesbezüglich eine eingeschränkte Übereinstimmung. Bei dem Projekt in Drammen handelt es sich dabei um kommunale betreute Wohneinheiten mit Mietsicherheit, in Bielefeld kann zur Mietsicherheit keine Aussage getroffen werden. Unterschiede gibt es hinsichtlich der bereits erwähnten eingegrenzten Zielgruppe sowie bezüglich einer direkten medizinischen Betreuung. In Bielefeld wurden Teilnehmer bei akutem Bedarf durch Pflege-/Fachpersonal in der Wohnung medizinisch oder psychiatrisch betreut.

Sowohl aus den Projektdarstellungen als auch anhand der Gegenüberstellung wird die Bedeutung des Elements der Nachbetreuung deutlich und bestätigt die oben zitierte Aussage: „*Housing First is not housing only*“ (vgl. Abschnitt II.3.2).

Abbildung 7: Gegenüberstellung der Fallbeispiele nach Elementen von Housing First

Merkmal/Angebot/Betreuung	Bielefeld	Drammen
Sofortige Unterbringung mit Mietsicherheit in freien oder öffentlichen Mietwohnungen	(✓)	✓
Sofortige Unterbringung in betreuten Wohnhäusern speziell für Wohnunglose (Einzelwohnung oder Wohngemeinschaft) mit Mietsicherheit	✗(✓)	✗(✓)
Eingrenzung der Zielgruppe	✗	✓
Keine Auflagen zur Suchtfreiheit (Alkohol/Drogen)	✓	✓
Keine Auflagen zur psychologischen Betreuung	✓	✓
Ansatz der Schadensminimierung bei Drogenkonsum	✓	✓
Ambulante Betreuung	✓	✓
Direkte Suchtbetreuung	✗	✗
Direkte medizinische oder psychiatrische Angebote	✓	✗
Vermittlung zu anderen Dienstleistungen/Angeboten	✓	✓
Hilfestellung zur Stabilisierung der Wohnsituation	✓	✓

Quelle: Kategorisierung nach (Pleace 2012: 4), eigene Auswertung und Darstellung

[42] Erweiterung der Originalabbildung um das Merkmal „Zielgruppe“.

Untersuchungsaspekt: Kosteneinsparungen durch Implementierung des Projekts

In Bezug auf die Untersuchung der Kosteneinsparungen werden die Unterschiede in den Projekten deutlich.

In Bielefeld wurde das bestehende Hilfssystem aus vorübergehenden Unterkünften für Wohnungslose abrupt umstrukturiert, indem (nahezu) sämtliche Unterkünfte geschlossen und deren Bewohner in regulärem Wohnraum untergebracht wurden. Für eine Untersuchung der Kosteneinsparungen konnten hier die prognostizierten Kosten für einen weiteren Betrieb der Unterkünfte den tatsächlichen Projektkosten gegenüber gestellt werden. Die finanziellen Auswirkungen der strukturellen Veränderungen sind direkt messbar und vermutlich auch ein Grund, weshalb eine Erfassung in Bielefeld in der Form durchgeführt werden konnte. Hier wäre sicherlich noch interessant genauere Einblicke in die Kostenkalkulation zu haben. Insbesondere in Bezug auf die prognostizierten Ausgaben für eine weitere Bewirtschaftung der Unterkünfte ist schwer nachvollziehbar, welche Faktoren zur Berechnung berücksichtigt wurden. Doch kann im Allgemeinen davon ausgegangen werden, dass die generelle Tendenz einer Kosteneinsparung angenommen werden kann. An diesem Beispiel wird auch der starke Einfluss des „Kostenarguments" deutlich, da die im Vorfeld prognostizierten finanziellen Haushaltsverbesserungen ein wesentlicher Grund für die Implementierung des Projekts waren.

Bei dem Projekt in Drammen ist eine Kostenanalyse allerdings sehr viel schwieriger durchzuführen und fundierte Aussagen zu Kosteneinsparungen durch das Projekt lassen sich nicht treffen. Vor dem Hintergrund der Projektkonzeption ist dieses zunächst ausschließlich mit zusätzlichen Investitionen verbunden, da insbesondere durch die Ausrichtung auf eine intensive Teilnehmerbetreuung (Betreuungsverhältnis etwa ein Betreuer pro acht Teilnehmer; in Bielefeld etwa ein Betreuer pro 40 Teilnehmer) hohe Kosten entstehen. Sämtliche möglichen Prognosen hinsichtlich langfristiger Einsparungen durch einen solchen Projektansatz entziehen sich einer Darstellung.

Untersuchungsaspekt: Herausforderungen in der Wohnraumversorgung und -sicherung

Hinsichtlich der Wohnraumversorgung zeigen sich bei den Projekten viele Parallelen. Bei beiden Projekten ist eine Akquisition von Mietwohnungen auf dem freien Markt ein wesentliches Ziel und hinsichtlich der Verteilung auf die verschiedenen Anbieter zeigen sich ähnliche Verhältnisse von mindestens der Hälfte an privaten Anbietern. In Drammen ist, noch stärker als in Bielefeld, eine Vermittlung an private Vermieter angestrebt, was sich allerdings auch dadurch erklärt, dass öffentlich geförderte Wohnungen in Norwegen eine andere Funktion als in Deutschland haben und nicht als langfristige Lösung betrachtet werden. Bei beiden Projekten wurde deutlich, dass trotz der genannten Herausforderungen und Schwierigkeiten, die sich für die Zielgruppe der Wohnungslosen vor dem Hintergrund struktureller Bedingungen des Wohnungsmarkts ergeben, eine erfolgreiche Versorgung mit Wohnraum möglich ist. Zu den wesentlichen Erfolgsfaktoren in der Beschaffung von Wohnungen auf dem freien Markt zählt

dabei eine gute Aufklärung der potenziellen Vermieter über die Teilnehmer sowie die betreuende Projektarbeit.

Insbesondere im Bielefelder Projekt wurden den privaten Vermietern verschiedene Garantien zugesichert. Im Projektbudget sind dafür eventuelle Schadenersatzzahlungen oder Mietausfallgarantien an die Vermieter mit einbezogen worden. Die Ergebnisse zeigen, dass von diesen jedoch nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht werden musste. Zudem wurden rechtliche Möglichkeiten der Absicherung aufgezeigt, indem durch den §19 OBG die Mieter erst nach einer gewissen Probefrist einen regulären Mietvertrag vom Vermieter erhalten. Hier lässt sich eventuell ein Widerspruch zum Housing First-Ansatz erkennen, da für die Teilnehmer nicht direkt eine volle Mietsicherheit gegeben ist. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese zunächst „unsichere" Situation für den Mieter nicht dennoch eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Wohnen in einer Unterkunft darstellt. Die Resultate des Projekts belegen, dass von dem Instrument häufig Gebrauch gemacht wurde, sodass es also durchaus als Anreiz für die Vermieter gewertet werden kann, überhaupt eine Wohnung bereitzustellen. Gleichzeitig gab es relativ wenige Wohnungsverluste und damit eine hohe Erfolgsquote in der Unterbringung.

Auch in Drammen können trotz der Herausforderungen des geringen Angebots und der strukturellen Gegebenheiten des privaten Mietwohnungsmarkts ein Großteil der Bewohner bei privaten Vermietern untergebracht werden. Da sich das Projekt noch mitten in der Projektlaufzeit befindet, werden permanent Möglichkeiten der Wohnungsbeschaffung sondiert sowie die bisherige Arbeit reflektiert. Wurde die Unterbringung am Anfang des Projekts noch als sehr schwierig eingeordnet, so zeigt die genannte Quote von zwei Dritteln der Vermittlung in private Wohnungen bereits eine positive Entwicklung. Zudem tritt derzeit mit dem kommunalen Zuteilungsrecht ein neues Instrument in Kraft, in das hinsichtlich eines besseren Zugangs zu privaten Wohnungsbeständen große Hoffnungen gesetzt werden.

Untersuchungsaspekt: Effektivität

Als Kriterium für eine Beurteilung der Effektivität lässt sich bei beiden Projekten zunächst eine erfolgreiche und dauerhafte Unterbringung in Wohnraum anführen. Die Angaben müssen jedoch jeweils relativiert betrachtet werden: In Bielefeld gibt es keine Daten über den gegenwärtigen Zustand, hier wäre es äußerst interessant, die Situation nach sechs Jahren zu betrachten. In Drammen läuft das Projekt erst seit 1,5 Jahren, sodass hier die dargestellte Quote noch nicht sehr aussagekräftig ist. Hinsichtlich der Messung der Effektivität kritisiert ein befragter Experte, dass das Projekt in Drammen auch Teilnehmer mit einbezieht, die bereits vorher mit Wohnraum versorgt waren und wirft die Frage auf, ob dies getan wird, um ein gutes Ergebnis vorweisen zu können. Demgegenüber begründet die Projektleitung den Einbezug von diesen Fällen damit, da sie akut davon bedroht sind, ihre Wohnungen in Kürze zu verlieren und daher Präventionsmaßnahmen notwendig werden (vgl. Bergseth 28.04.2015).

Einerseits vor dem Hintergrund der ETHOS Typologie für Wohnungslosigkeit (vgl. Abschnitt II.2.1), die diese Fälle ebenso berücksichtigt, und andererseits im Kontext der expliziten Zielsetzung des Projekts in Drammen, Wohnungsverlusten vorzubeugen, ist der Einbezug dieser Teilnehmer durchaus sinnvoll.

Im Bielefelder Projekt wurden im letzten Projektjahr eingesetzte Unterstützungsmaßnahmen zur Stabilisierung der persönlichen Situation der Teilnehmer und deren Wirkung protokolliert, die insgesamt als effektiv bewertet werden. Weiterhin wird in diesem Projekt die positive Kostenbilanz als Kriterium für die Darstellung der Effektivität angeführt.

In Drammen kann zusätzlich anhand der Bewertung durch die Teilnehmer festgemacht werden, dass die Maßnahmen als effektiv in Hinblick auf eine schnelle Problemlösung sowie auf ihre persönliche Situation bezogen bezeichnet werden. Die Zufriedenheit der Teilnehmer ist in Drammen ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung der Effektivität des Projekts.

Zur Einordnung der Effektivität der Maßnahmen, die über die Projektauskünfte hinausgehen, lässt sich die Entwicklung der Zahl der Wohnungslosen in den Kommunen anführen. Da die letzte Erhebung in Drammen im Jahr 2012, also ein Jahr vor Projektbeginn, durchgeführt wurde, können dazu noch keine Aussagen getroffen werden. In Bielefeld zeigt sich ein deutlicher Rückgang der Wohnungslosenzahl zwischen 8 % und 23 % jährlich während der Projektlaufzeit (vgl. Tabelle 8). In der differenzierten Betrachtung lässt sich besonders herausstellen, dass der Anteil der Obdachlosen deutlich zurückgegangen ist, indem im Jahr 2009 keine Obdachlosen mehr verzeichnet werden (vgl. ebd.). Ebenso konnte die Langzeitwohnungslosigkeit nahezu beendet werden (vgl. ebd.). Aufgrund einer Veränderung in der Datenerhebung können die Daten ab dem Jahr 2009 nicht mehr mit den heutigen verglichen werden, laut Aussage der Projektbeteiligten nimmt allerdings die Zahl der Wohnungslosen in den letzten Jahren wieder zu (vgl. Streubühr 29.04.2015). Diese Entwicklung lässt sich insbesondere auch vor dem Hintergrund steigender Mietpreise und gleichzeitig einer Abnahme des kommunalen Wohnungsbestands betrachten (vgl. Tabelle 8; Abschnitt III.2.1; III.3.2).

3 Ergänzende Auswertung der qualitativen Experteninterviews

Nachdem die Fallbeispiele vorgestellt und hinsichtlich der zentralen Untersuchungsaspekte der Kosten, der Herausforderungen bei der Unterbringung sowie der Effektivität der Projektarbeit analysiert und in den Kontext des Housing First-Ansatzes eingeordnet wurden, sollen im Folgenden diese Ergebnisse unter Einbeziehung einer gezielten Auswertung der Experteninterviews ergänzt und zusammengefasst werden. Die Äußerungen werden hier nicht personenbezogen abgebildet, sondern zu generellen Aussagen zusammengefasst und überwiegend grafisch dargestellt.

3.1 Kosten und Kosteneinsparungen

Die Auswertung der qualitativen Interviews zeigt, dass bei einer Bewertung des Kostenaspekts in Hinblick auf Wohnungslosigkeit keine Unterschiede zwischen den Experten in Deutschland und Norwegen festzustellen sind. Eine zentrale Aussage, die nahezu alle Befragten intuitiv in Verbindung mit dem Aspekt der Kosten gemacht haben, ist, dass im **Bereich der Wohnungslosenhilfe an erster Stelle die humanitären Aspekte stehen. Wenn bestimmte Maßnahmen günstiger sind als andere, dann wird dies als positiver Nebeneffekt gewertet.**

In der folgenden Abbildung 8 sind die zentralen Aussagen der Experten als sinngemäße Zitate dargestellt. Hierbei wird analog zur theoretischen Annäherung an den Untersuchungsaspekt einerseits zwischen den *direkten* Kosten der Wohnungslosenhilfe und andererseits den *indirekten* volkswirtschaftlichen Kosten, die durch Wohnungslosigkeit entstehen, unterschieden (vgl. Abschnitt II.4.1). Hierbei ist auffällig, dass insbesondere bei den direkten Kosten sogar höhere Ausgaben erwartet werden können. Hinsichtlich der indirekten Kosten sind fast alle Experten der Auffassung, dass diese kaum zu messen sind. Zum einen werden hier Ergebnisse der amerikanischen Studien aufgrund der angewandten Methodik angezweifelt und für den europäischen Raum als nicht übertragbar angesehen. Zum anderen werden von einem Experten derartige Erhebungen als „Mathematisierung" eines sozialen Bereichs bezeichnet, die, aus moralischer Perspektive betrachtet, nicht zielführend sein können.

Diesem Argument stehen jedoch auf der anderen Seite die praktischen und reellen Handlungsmöglichkeiten der involvierten Akteure gegenüber. So wird eine weitere Dimension des Kostenaspekts sichtbar, wenn die Experten bewerten, inwieweit die zu erwartenden Kosteneinsparungen als Argument auf politischer Ebene einen Einfluss haben. Hier zeigt sich, dass insbesondere auf kommunaler Ebene das Kostenargument überwiegend als relevant bewertet wird. Dabei sind vor allem die direkten Kosten der Maßnahmen von Bedeutung, da es letztendlich um die Frage geht, die verfügbaren und gleichzeitig begrenzten Mittel der kommunalen Haushalte möglichst effizient einzusetzen. Hinsichtlich der indirekten volkwirtschaftlichen Kosten zweifeln viele Experten an, ob ein derartiges Argument greifen kann. Wie in den theoretischen Grundlagen bereits angeführt wurde (vgl. Abschnitt II.4.2), wird auch von den

Experten als grundlegende Problematik prognostizierter Kosteneinsparungen die Gefahr genannt, dass diese nicht eingehalten werden können und dadurch eventuell sinnvolle Maßnahmen nicht fortgeführt werden.

Abbildung 8: Auswertung: Kosten und Kosteneinsparungen

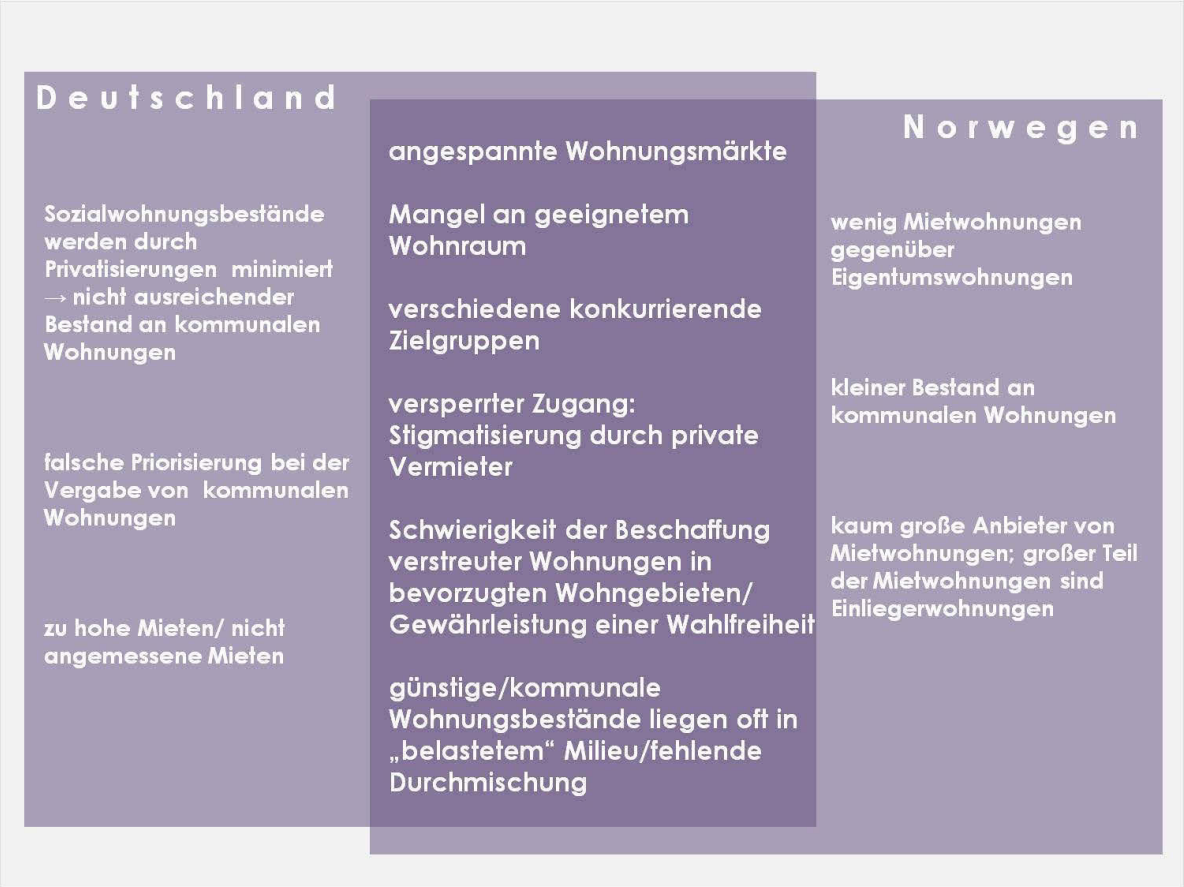
Quelle: eigene Darstellung

3.2 Herausforderungen in der Wohnungsbeschaffung

Der Housing First-Ansatz setzt voraus, dass die Unterbringung in einer eigenen Wohnung direkt erfolgen soll, dem Teilnehmer eine Wahlfreiheit gewährleistet wird sowie eine Milieubildung vermieden werden soll, indem die Wohneinheiten möglichst verstreut in regulären Wohnumfeldern liegen (vgl. Abschnitt II.3.2). Doch vor dem Hintergrund der strukturellen Voraussetzungen der Wohnungsmärkte gibt es in der praktischen Umsetzung große Herausforderungen. Ergänzend zu den Erkenntnissen aus den Fallbeispielen werden im Folgenden weitere Aussagen der Experten zusammengefasst und im Ländervergleich hinsichtlich der genannten Herausforderungen dargestellt. Anschließend werden die genannten Lösungsansätze aufgeführt. Abbildung 9 zeigt, dass es trotz der sehr unterschiedlichen Wohnungsmärkte in Deutschland und Norwegen eine große Überschneidung der Probleme in der Wohnungsbeschaffung gibt. Viele der in den Interviews angeführten Aspekte wurden im Zusammenhang mit den Fallbeispielen näher erläutert, so dass im Folgenden ausschließlich ergänzende Gesichtspunkte hervorgehoben werden.

Wie bereits anhand der Wohnungsmarktdaten zu Deutschland und Bielefeld dargestellt wurde (vgl. Abschnitt III.1.1; III.2.1; III.2.3), nennt auch ein Experte als strukturelle und große Herausforderung für die Beschaffung von Wohnraum auf dem deutschen Wohnungsmarkt die zunehmende Privatisierung des Sozialwohnungsbestands, die ein immer geringer werdendes Angebot an öffentlich geförderten Wohnungen zur Folge hat. Vor diesem Hintergrund ist es dann besonders problematisch, dass bei der Vergabe von Wohnungen zu selten abgewogen wird, welche Haushalte am notwendigsten mit Wohnraum versorgt werden müssen und lediglich anhand der Einkommensgrenze geprüft wird, *ob* ein Haushalt generell sozialwohnungsberechtigt ist. Laut dem Experten besteht demnach auch auf diesem Wohnungsmarkt die Gefahr, dass häufig die wohnungslosen Haushalte ausgeschlossen werden. Eine derartige Diskrepanz zwischen den Mietpreisen und der Höhe der Transferleistungen scheint in Norwegen vermutlich nicht zu bestehen, da dies von keinem der befragten Experten als Problem genannt wurde.

Abbildung 9: Auswertung: Herausforderungen der Wohnungsmärkte



Quelle: eigene Darstellung

Angesichts dieser Herausforderungen werden Möglichkeiten und Lösungswege sondiert, um dennoch Wohnungen beschaffen zu können (vgl. Abbildung 10). Hierbei zeigen sich ebenfalls viele Übereinstimmungen im Vergleich zwischen Deutschland und Norwegen. In erster Linie ist eine enge Kooperation und gezielte Kommunikation zwischen den Projektträgern und Anbietern von Wohneinheiten ein wesentlicher Schlüssel – zunächst für die Akquise von Wohnraum und anschließend auch in der Vermittlung zwischen Mieter und Vermieter zur Sicherstellung des Wohnraums. Die Einbeziehung des freien Wohnungsmarkts ist in beiden Ländern von großer Bedeutung, in Norwegen noch stärker als in Deutschland, da dort die Unterbringung in privaten Wohnungen gegenüber kommunalen bevorzugt wird. Ergänzend zu diesen bereits aus den Fallbeispielen bekannten Ergebnissen wurden in den Experteninterviews noch weitere Möglichkeiten genannt, die im Folgenden kurz erwähnt werden sollen.

Das knappe Angebot an kommunalen Wohnungen und infolge dessen auch ein sehr eingeschränkter Zugang zu öffentlichem Wohnraum hat in Norwegen zu einem speziellen Förderprogramm der Husbanken geführt, das die Kommunen gezielt einsetzen können, um Mittel für die Beschaffung neuer Wohnungen freizusetzen. Hintergrund dieses Konzepts ist die einerseits Erkenntnis, dass die ursprünglich zur vorübergehenden Unterbringung bestimmten kommunalen Wohnungen von einem großen Teil der Bewohner langfristig bewohnt werden

und somit der Zugang für andere versperrt ist, und andererseits der grundsätzliche nationale Ansatz, möglichst jeden Bürger mit Eigentum zu versorgen. Mit dem Förderprogramm „Von der Mietwohnung zum Eigentum“[43] streben die Kommunen an, Mietern gezielt zu helfen, die bislang bewohnte Wohnung als Eigentum zu erwerben, um mit den dadurch frei werdenden Mitteln neuen Wohnraum beschaffen zu können.

Auch von einem Experten in Deutschland wurden zwei (regionale) positive Ansätze genannt, um Wohnraum für Wohnungsnotfälle zu beschaffen. So gibt es in einigen Städten sogenannte „soziale Wohnraumhilfen“, meist in freier Trägerschaft, die für Wohnungslose respektive Wohnungsnotfälle einen Pool an Wohnungen vorhalten und die bedürftigen Haushalte damit versorgen[44]. In Berlin gibt es das sogenannte „Geschützte Marktsegment“ mit dem Ziel insbesondere von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte vor dem Wohnungsverlust zu bewahren (vgl. Hacke et al. 2005; SenStadtUm 2015). Der Experte merkt allerdings bei diesen Maßnahmen in Bezug auf den Housing Frist-Ansatz an, dass diese nicht als gleichwertige Ansätze betrachtet werden können, sondern, dass auch diese eine letzte Stufe im Rahmen eines Stufensystems sein können, indem beispielsweise nach Ermessen des jeweiligen Trägers bestimmte Auflagen zu einer Wohnungsvergabe bestehen können.

Abbildung 10: Auswertung: Lösungsansätze für die Wohnungsbeschaffung

Quelle: eigene Darstellung

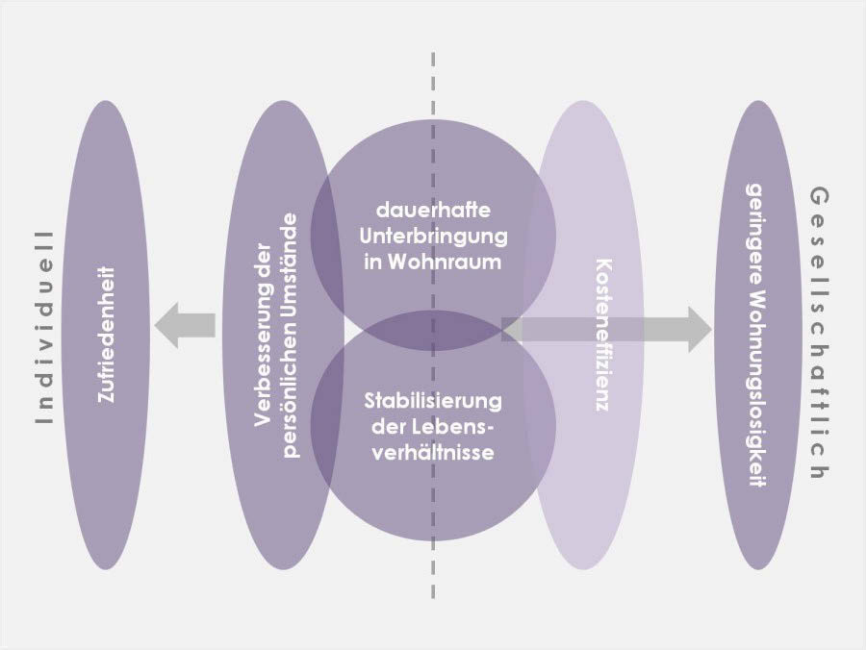
[43] „Leie til eie“ (vgl. Husbanken 2014).

[44] Z.B.: „Soziale Wohnraumhilfe gGmbH“ (Hannover), „Neue Wohnraumhilfe gGmbH“ (Darmstadt).

3.3 Erfolg und Effektivität

In den meisten Experteninterviews wurde deutlich, dass ein Erfolg in der Wohnungslosenhilfe nicht allein die Unterbringung in einer Wohnung ist, sondern dass die Stabilisierung der Lebensverhältnisse von zentraler Bedeutung ist – auch um die dauerhafte Unterbringung sicherzustellen. Darüber hinaus wurde von vielen Experten angemerkt, dass ein Erfolg in der Wohnungslosenhilfe immer relativ zur Ausgangslage zu betrachten ist: Wie effektiv bestimmte Maßnahmen sind, misst sich demnach an der individuellen Ausgangssituation. Auf Grundlage der Erkenntnisse aus den Fallbeispielen und weiteren Aussagen der Experten werden in der folgenden Abbildung 11 die verschiedenen Elemente von Erfolg und Effektivität dargestellt. Hierbei wird zwischen der individuellen und der gesellschaftlichen Ebene unterschieden. Das individuelle Ziel ist letztendlich die Zufriedenheit des ehemals Wohnungslosen. Aus gesellschaftlicher Perspektive muss das übergeordnete Ziel der Wohnungslosenhilfe eine Reduzierung von Wohnungslosigkeit sein, da letztere aus vielen hier vorgestellten Gründen gesellschaftlich und politisch nicht gewollt ist. Die zentralen Elemente der Unterbringung und der Stabilisierung der Lebensverhältnisse hängen voneinander ab und betreffen sowohl die individuelle als auch die gesellschaftliche Dimension. Die Kosteneffizienz eingesetzter Maßnahmen oder auch langfristige Einsparungen volkswirtschaftlicher Kosten spielen nach Darstellung der Experten eine untergeordnete Rolle, sind jedoch auch ein Kriterium für die Beurteilung einer Effektivität, die vor dem Hintergrund beschränkter öffentlicher Ressourcen beachtet werden muss.

Abbildung 11: Auswertung: Erfolg und Effektivität in der Wohnungslosenhilfe



Quelle: eigene Darstellung

3.4 Bewertung des Housing First-Ansatzes

Eine zentrale Erkenntnis aus den geführten Interviews ist, dass der Housing First-Ansatz von den Experten sehr unterschiedlich aufgefasst und dementsprechend bewertet wird.

Im nationalen Kontext zeigt sich hier, dass Housing First in Norwegen sehr stark in Anlehnung an das Pathways Housing First-Modell verstanden wird. Dies bezieht sich vor allem auf eine Eingrenzung der Zielgruppe auf psychisch und Suchtkranke und erklärt sich vermutlich auch daher, dass ein sehr großer Teil der Wohnungslosen in Norwegen diese Problemlagen aufweist (vgl. Abschnitt III.1.1). Dies stößt allerdings bei einem Experten auch auf Kritik, da der Unterschied des norwegischen zu dem amerikanischen Modell darin bestehe, dass letzteres von einer freiwilligen Organisation gesteuert werde, die sich auf *eine* Zielgruppe spezialisieren kann. Eine Kommune trage jedoch die Verantwortung für *alle* Wohnungslosen und eine Eingrenzung der Zielgruppe sei vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt. Der Housing First-Ansatz wird in diesem Kontext als Modell bewertet, „das eine Lücke füllt, jedoch keine Strategie für alle Wohnungslosen sein kann".

In Deutschland ist die Auseinandersetzung mit dem Housing First-Ansatz etwas komplexer, da hier eine Diskussion über den generellen Stellenwert des Modells vor dem Hintergrund der historischen Entwicklungen der Wohnungslosenhilfe geführt wird (vgl. Abschnitt III.1.2). Anknüpfend an die angedeutete Diskussion im Abschnitt zur Wohnungslosenhilfe in Deutschland werden die wesentlichen Positionen von den beiden Interviewpartnern, dem Wissenschaftler Dr. Volker Busch-Geertsema und dem Geschäftsführer der BAG W Dr. Thomas Specht, vertreten. In wörtlichen Zitaten zusammengefasst, lassen sich die Positionen folgendermaßen gegenüberstellen:

> *„Ich glaube einfach nicht, dass das Modell Housing First für Deutschland in der Essenz etwas Neues bringt. Ob man es darüber noch einmal verkaufen kann, was wir seit 30 Jahren tun, vielleicht, aber [da] bin ich auch nicht so unbedingt sicher."*
>
> (Specht 30.04.2015)

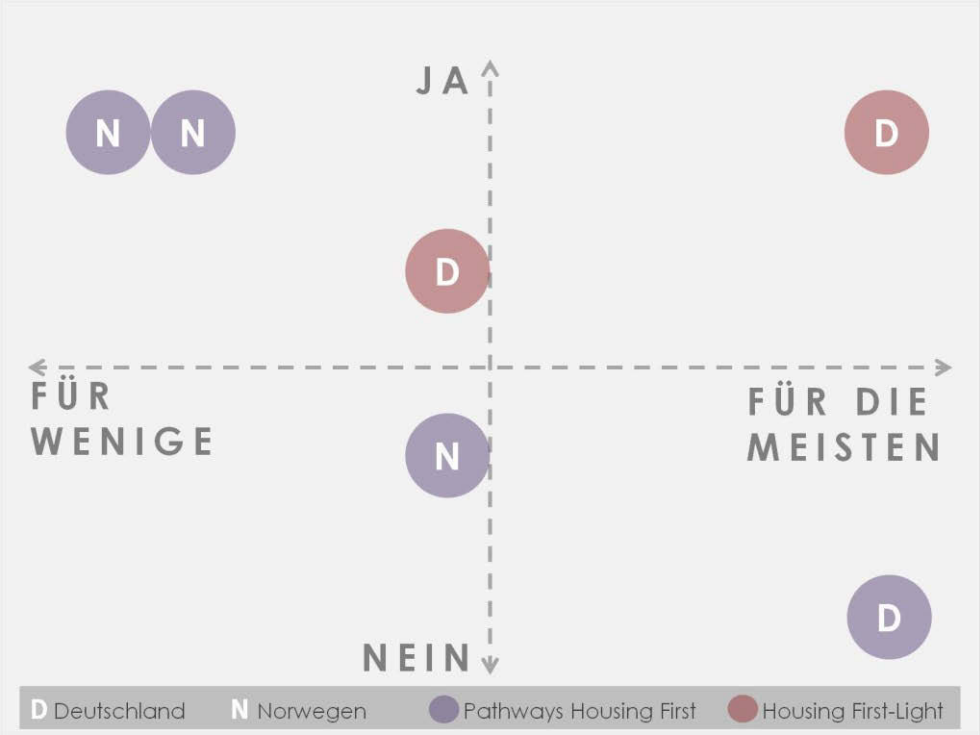
> *„Wenn es erst einmal da ist und ein Eigenleben entwickelt, so ein System von institutioneller Versorgung, von Sonderwohnformen, die nicht mehr so schlimm sind wie früher, die meines Erachtens [aber] noch weit davon weg sind, dass man sagen könnte, ‚in Deutschland ist Housing First Mainstream'. Das halte ich für völlig unrealistisch."*
>
> (Busch-Geertsema 07.03.2015)

Vor dem Hintergrund des beschriebenen Normalisierungsansatzes wird demnach seitens der BAG W das Housing First-Modell als bereits seit langem bestehendes Konzept der Wohnungslosenhilfe in Deutschland bewertet (vgl. Abschnitt II.3.2). Demgegenüber ist der Experte Busch-Geertsema der Auffassung, dass sich zwar in den letzten Jahrzehnten vieles in Richtung einer zunehmend angestrebten Normalisierung der Lebensumstände verändert hat, jedoch

oftmals noch immer die Idee des „wohnfähig Machens“ innerhalb eines institutionellen Systems besteht und von daher der Housing First-Ansatz noch als längst nicht in Deutschland verankert bezeichnet werden kann. Trotz dieser sehr unterschiedlichen Einschätzungen soll dennoch festgehalten werden, dass beide Experten im Kern der Auffassung sind, dass ein Housing First-Ansatz mit einem weiter gefassten Verständnis für die meisten Wohnungslosen eine Lösung ist.

In der folgenden Abbildung 12 sind die einzelnen Aussagen der Experten dargestellt, denen die Titelfrage „Wohnraum für Wohnungslose – Ist Housing First die Antwort?“ gestellt wurde. Die Verteilung der Antworten nach einem generellen „Ja“ oder „Nein“ sowie danach, ob es ein Ansatz für die meisten Wohnungslosen sein kann oder nur für eine eingegrenzte Zielgruppe, gibt differenziert nach dem nationalen Hintergrund sowie der hinter der Aussage stehenden Auffassung von Housing First einen generellen Überblick über die Einschätzung der Experten.

Abbildung 12: Auswertung: Wohnraum für Wohnungslose – Ist Housing First die Antwort?



Quelle: eigene Darstellung

Als weitere wesentliche Erkenntnis aus den Experteninterviews lässt sich abschließend festhalten, dass sowohl in Deutschland als auch in Norwegen jeweils deutlich geworden ist, dass der **beste Ansatz der Wohnungslosenhilfe die Vermeidung von Wohnungslosigkeit** ist. In beiden Ländern wird diesem Arbeitsbereich insbesondere seit Anfang dieses Jahrzehnts eine verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet.

Ergebnisse und Diskussion IV

„While there are reasons to explore costs and cost savings, the case for Housing First and other homelessness services is always ultimately a moral one, about being a society that does not tolerate, often very vulnerable people, experiencing homelessness.“

(Bretherton/Pleace 2015: 61)

1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Vor dem Hintergrund der theoretischen Herangehensweise an die Fragestellung, der Analyse der Fallbeispiele sowie der ergänzenden Auswertung der Experteninterviews können die zu Beginn der Arbeit formulierte Leitfrage sowie die dazugehörigen Thesen beantwortet werden.

Für die in der **ersten These** formulierte Annahme, dass ***die Umsetzung des Housing First-Ansatzes als Methode zur Reduzierung von Wohnungslosigkeit auf lange Sicht Kosten einspart***, wird als weitere Annahme vorausgesetzt, dass der ***Housing First-Ansatz effektiver ist als bisherige Ansätze der Wohnungslosenhilfe.*** Die beiden Annahmen – Kosteneinsparungen und eine höhere Effektivität des Ansatzes – **können nur mit Einschränkungen verifiziert** werden. Zunächst muss hierzu der in der These verwendete Begriff des Housing First-Ansatzes eingeschränkt werden. Bereits in der theoretischen Auseinandersetzung mit dem Ansatz ist deutlich geworden, dass dieses zunächst vermeintlich fest umrissene Konzept der Wohnungslosenhilfe – in Relation zu den unübersichtlichen Strukturen bestehender Hilfssysteme – sehr unterschiedlich aufgefasst wird. Das Spektrum reicht dabei von einer sehr genauen „Agenda" mit spezifischen Vorgaben wie beispielsweise einer eingegrenzten Zielgruppe, über ein weiter gefasstes Verständnis mit den zentralen Elementen der direkten Unterbringung in Wohnraum und einer anschließenden Betreuung, bis zu der Auffassung, dass Housing First lediglich eine neue Bezeichnung für eine seit Jahrzehnten tradierte Praxis in der Wohnungslosenhilfe ist. Diese Auffassungen finden sich auch in Bezug auf die ausgewählten Fallbeispiele wieder: Das Projekt in Drammen mit namentlichem Bezug zu Housing First lässt sich nahe am Originalmodell Pathways Housing First einordnen, das Fallbeispiel aus Bielefeld lässt sich als Housing First-Ansatz im weiteren Sinne (oder „Housing First-Light") bezeichnen und bekräftigt die Annahme, dass es derartige Ansätze bereits ohne direkten Bezug zu Housing First gibt. Die Auseinandersetzung mit der Fragestellung und den Thesen basiert daher auf der Feststellung, dass beide Projekte als Beispiele für einen Housing First-Ansatz aufgefasst werden.

Die Vermutung, dass der **Housing First-Ansatz effektiver** ist, als bisherige Ansätze der Wohnungslosenhilfe lässt sich **durch die Analyse der Fallbeispiele teilweise bestätigen**. Hierfür kann auf die in der ergänzenden Analyse identifizierten Elemente der Effektivität zurückgegriffen werden: Auf der **individuellen Ebene** konnte insbesondere beim Projekt in Drammen durch das Votum der Teilnehmer, in dem ihre Zufriedenheit zum Ausdruck kommt, eine positive Wirkung des Housing First-Ansatzes bestätigt werden. Hinsichtlich der dauerhaften Unterbringung und der Stabilisierung, zwei zentraler Elemente für die Effektivität, können beide Projekte in diesem Sinne positiv bewertet werden. In Drammen muss hier allerdings in Hinblick auf die Dauerhaftigkeit eine Einschränkung aufgrund der bislang kurzen Projektlaufzeit gemacht werden. Auf der **gesellschaftlichen Ebene** wurde als Ziel und damit als Maßstab für eine effektive Wohnungslosenhilfe die Reduzierung von Wohnungslosigkeit identifiziert. Diese konnte in den Fallbeispielen nur sehr eingeschränkt nachgewiesen werden: In Bielefeld konnte zumin-

dest innerhalb der Projektlaufzeit ein starker Rückgang der Zahl verzeichnet werden. Die Kosteneffizienz wurde innerhalb der Auswertung als untergeordneter Faktor der Effektivität von Wohnungslosenhilfe ausgemacht, da sie als positives „Nebenprodukt", keineswegs aber als ausschlaggebender Indikator für eine erfolgreiche Wohnungslosenhilfe gewertet wird. Wo die Wohnungslosenhilfe eine Stabilisierung der Lebensumstände bewirkt und somit das gesellschaftliche Ziel einer Reduzierung von Wohnungslosigkeit erreicht, tritt der Kostenfaktor zunächst in den Hintergrund. Dass er ungeachtet dessen die Handlungsspielräume und Maßnahmen der kommunalen Entscheidungsträger beeinflusst, zeigen die Fallbeispiele deutlich: Die prognostizierte Kosteneffizienz des Projekts in Bielefeld hat wesentlich zur praktischen Umsetzung des Ansatzes beigetragen. In Drammen wird auf kommunaler Ebene das Kostenargument ebenfalls als relevant eingeschätzt, um weitere finanzielle Mittel zur Durchführung akquirieren zu können. In der Praxis, also auf kommunaler Ebene, bei der tatsächlichen Umsetzung der Ansätze, zeigt sich demnach, dass die Kostenreduzierung als wesentlicher Faktor bei der Umsetzung von effektiven Maßnahmen der Wohnungslosenhilfe eine große Rolle spielt.

Vor diesem Hintergrund kann für das **Fallbeispiel Bielefeld die Annahme bestätigt werden, dass der Housing First-Ansatz effektiver ist und Kosten** im kommunalen Haushalt durch dessen Umsetzung **eingespart werden**. Für das Projekt in **Drammen kann die These hinsichtlich der Kosteneinsparungen jedoch nicht bestätigt werden**. Hier werden zunächst höhere Kosten durch die Implementierung des Projekts festgestellt, auf lange Sicht jedoch auch Kosteneinsparungen durch die Stabilisierung der Lebensumstände der betroffenen Haushalte *erwartet*.

Die **zweite These** beruht auf der Annahme, ***dass der theoretische Anspruch des Housing First-Ansatzes, jedem Wohnungslosen eine Wohnung zu stellen, sich in der praktischen Umsetzung vor dem Hintergrund struktureller Rahmenbedingungen des Wohnungsmarkts als große Herausforderung erweist.*** Im theoretischen Zugang an die Thematik wurde bereits deutlich, dass die Rahmenbedingungen des Wohnungsmarkts eine wesentliche Ursache für die Entstehung von Wohnungslosigkeit sind, gleichzeitig dadurch jedoch auch der zentrale Ansatzpunkt zur Reduzierung von Wohnungslosigkeit. Anhand der Analyse der Fallbeispiele sowie der ergänzenden Auswertung der Interviews **lässt sich zunächst für beide Untersuchungsräume die These bestätigen, dass der Beschaffung von Wohnraum in vieler Hinsicht Grenzen gesetzt sind**. Trotz der unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Wohnungsmärkte in den Untersuchungsräumen, Deutschland und Norwegen beziehungsweise Bielefeld und Drammen, gibt es viele Übereinstimmungen hinsichtlich der Herausforderungen. Die Kommunen sind dabei in erster Linie mit einem Mangel an geeignetem Wohnraum konfrontiert sowie Zugangsschwierigkeiten der Wohnungslosen zum Wohnungsmarkt. Dennoch bestätigen beide Fallbeispiele eine erfolgreiche Unterbringung ihrer Teilnehmer in regulärem Wohnraum und belegen damit, dass mit einem intensiven und zielgerichteten Einsatz viele Möglichkeiten aufgetan werden können, um die Schwierigkeiten in der Wohnungsbeschaffung zu überwinden.

Abschließend zur Überprüfung der Thesen und der Leitfrage lässt sich diese dahingehend beantworten, dass der Housing First-Ansatz als effektives Modell der Wohnungslosenhilfe bezeichnet werden kann, dessen Anspruch an die direkte Unterbringung wohnungsloser Haushalte die umsetzenden Träger zwar zunächst insbesondere aufgrund der strukturellen Bedingungen des Wohnungsmarkts vor große Herausforderungen stellt, diese jedoch durch eine gezielte Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten sowie dem Einsatz neuer, kreativer Lösungsmodelle bewältigt werden können. Die Titelfrage **„Wohnraum für Wohnungslose – Ist Housing First die Antwort?"** kann auf Basis der Erkenntnisse aus der Analyse folgendermaßen beantworten werden: Housing First kann größtenteils die Antwort sein, die Tatsache vorausgesetzt, dass alle Wohnungslosen einbezogen werden und nicht auf eine bestimmte Zielgruppe eingegrenzt werden. Die zentrale Erkenntnis dieser Arbeit ist jedoch, dass Prävention die beste Wohnungslosenhilfe ist und somit lässt sich abschließend festhalten: **Wohnraum *ohne* Wohnungslose – *Ensure Housing* ist die Antwort**.

2 Kritische Reflexion

2.1 Arbeitsprozess

In diesem abschließenden Kapitel sollen zunächst die Ergebnisse in Hinblick auf den Arbeitsprozess und die Methodik kritisch reflektiert werden. Im anschließenden Abschnitt werden sie inhaltlich in einem größeren Kontext betrachtet, indem die Grenzen der Arbeit aufgezeigt und vor diesem Hintergrund weiterführende Fragestellungen aufgeworfen werden.

Die Beantwortung der Thesen und der Leitfrage basiert auf den Erkenntnissen aus zwei Fallbeispielen und kann damit nicht repräsentativ sein. Die Beschränkung auf diese beiden Projekte begründet sich zunächst schlicht am Umfang einer Masterarbeit sowie vor dem Hintergrund der Fragestellung, die – nach Auffassung der Verfasserin – eine tiefergehende Analyse erfordert, anstelle einer breiten Betrachtung mehrerer Fälle. Die Fragestellung würde auch eine rein theoretische Untersuchung zulassen, indem sämtliche Studien zur Effektivität und zu Kosten des Housing First-Ansatzes ausgewertet würden. Hierfür müssten allerdings als Untersuchungsräume Nordamerika (USA/Kanada) und Australien gewählt werden, sowie ergänzend Europa mit *einer* Studie, um die Untersuchungsaspekte analysieren zu können. Für eine Masterarbeit mit einem konkreten Bezug zu Deutschland dürfte dieser Ansatz jedoch verfehlt sein.

Bei der **Auswahl der beiden Fälle** kann kritisch betrachtet werden, dass es sich zwar um zwei Projekte handelt, die dem Housing First-Ansatz entsprechen, die aber dennoch sehr unterschiedlich sind. Dies erschwert zwar den direkten Vergleich, jedoch bieten sie dadurch vielfältigere Dimensionen für die Auswertung. In Hinblick auf die Thesen wurde deutlich, dass insbesondere zur Beantwortung der zweiten These bezüglich der Herausforderungen viele Parallelen zu beobachten sind, die gerade aufgrund der Unterschiedlichkeit der Projekte

überraschen und dadurch Möglichkeiten aufzeigen, die projektübergreifend zur Problemlösung geeignet sind und so die Realisierbarkeit des Housing First-Ansatzes greifbar machen und unterstreichen. Hinsichtlich der ersten These muss angeführt werden, dass zu einer fundierten Aussage zur Effektivität und insbesondere zur Kosteneffizienz der Projekte eine methodisch vergleichbare Kosten-Nutzen-Analyse beider Projekte mit jeweils einer Kontrollgruppe hätte durchgeführt werden müssen, wie sie jedoch im Rahmen einer Masterarbeit nicht umsetzbar ist. Demzufolge können für Aussagen zur Effektivität lediglich die Angaben durch die Projektbeteiligten als Datengrundlage verwendet werden. Doch auch auf dieser Basis gab es aussagefähiges Material zum Kriterium der Effektivität, dessen Ebenen in individueller und gesellschaftlicher Hinsicht deutlich herausgestellt werden konnten.

Dennoch stellt sich die Frage, ob es nicht ***besser* geeignete Beispiele** gegeben hätte. Diese Frage bezieht sich sowohl auf die beiden Räume Deutschland und Norwegen, als auch auf die konkreten Fallbeispiele. Für eine Untersuchung der Fragestellung wäre hier in erster Linie ein Land relevant, das den Housing First-Ansatz direkt als nationale Strategie verfolgt, wie etwa Dänemark oder Finnland. Diese Alternative musste jedoch aus Gründen des unerlässlichen sprachlichen Zugangs zum Untersuchungsraum ausgeschlossen werden. Die Auswahl Deutschlands als Vergleichsraum ergab sich aus dem Umstand, dass der Housing First-Ansatz welt- und europaweit in den Bereichen der Wohnungslosenpolitik und -forschung sehr viel Beachtung findet, in Deutschland dagegen kaum präsent ist. Dieser Umstand erschwert auch die Suche nach einem geeigneten Fallbeispiel in Deutschland. Das Projekt in Bielefeld wurde nach eingehender Recherche ausgewählt und eignet sich aufgrund der Datenverfügbarkeit zu relevanten Untersuchungsaspekten. Zudem wurde die Auswahl durch den Wissenschaftler im Bereich Housing First Volker Busch-Geertsema als geeignetes Projekt bestätigt. In dem entsprechenden Interview wurden auch erste Projekte mit direktem Housing First-Bezug in Deutschland erwähnt, jedoch handelt es sich dabei um erst kürzlich implementierte Projekte, zu denen in der weiteren Recherche kaum Informationen zu finden waren. Die Auswahl Drammens als Beispiel in Norwegen begründet sich darin, dass es eines der größten der zwölf Projekte ist sowie ebenfalls durch die gute Zugangslage zu den Daten.

Hinsichtlich der Datenerhebung hat die Methode der **qualitativen Experteninterviews** gezeigt, dass sehr viele relevante Informationen erfasst werden konnten, die erheblich zum Verständnis der Thematik der Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe beigetragen haben, sowohl generell als auch jeweils im nationalen Kontext von Deutschland und Norwegen. Trotz überwiegend leitfadengestützter Interviews mit vielen ähnlichen Fragen, jedoch jeweils individuell ausgearbeiteten Leitfäden, wurden durch die verschiedenen Interviews hinsichtlich der Interviewführung und Auswertung viele neue methodische Erkenntnisse gewonnen.

In die **Literaturauswertung** zu dem Thema der Wohnungslosigkeit wurden überwiegend Studien aus dem deutschen, norwegischen, europäischen und US-amerikanischen Raum einbezogen. Wichtige Erkenntnisse daraus sind zunächst, dass der wissenschaftliche Diskurs zu

der Thematik in den verschiedenen Ländern sehr ähnlich verläuft. Insbesondere trifft dies auf den Begriffswandel und die Auffassung von Wohnungslosigkeit zu. Besonders auffällig ist, dass ein starker Diskurs zu dieser Thematik auf *europäischer* Ebene geführt wird, insbesondere durch die Arbeit des europäischen Verbands FEANTSA. In Bezug auf Deutschland lässt sich feststellen, dass analog zu einer fehlenden nationalen Strategie in Hinblick auf Wohnungslosigkeit auch ein nationaler wissenschaftlicher Diskurs zu Grundsatzfragen im Vergleich zu dem auf europäischer Ebene rückständig ist. Die Studien in Deutschland haben dabei meist einen regionalen Bezug.

In Bezug auf die dargestellten und verfügbaren quantitativen Daten zur Wohnungslosigkeit haben sich in der **sekundärstatistischen Auswertung** die in der Theorie aufgezeigten Schwierigkeiten bestätigt. Trotz einer überwiegend einheitlichen Definition von Wohnungslosigkeit sowie der Tatsache, dass es sich bei beiden Fallbeispielen um Untersuchungsräume handelt, die ein relativ gutes Datenangebot haben, sind diese dennoch nicht direkt miteinander vergleichbar. In Bielefeld zeigt sich im Verlauf der letzten zehn Jahre selbst intern eine deutliche Diskrepanz in den Zahlen zur Wohnungslosigkeit aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden.

2.2 Schlussbetrachtungen: Grenzen der Arbeit und Ausblick

Durch die kritische Reflexion des Arbeitsprozesses wurden bereits methodische Grenzen der Arbeit aufgezeigt und die durchgeführte Methodik und Ausrichtung der Fragestellung umfassend begründet. Im Folgenden sollen weitere inhaltliche Schwerpunkte aufgeführt werden, die durch eine Untersuchung wie die vorliegende nicht erfasst werden können, doch immerhin tangiert werden konnten.

Die Thematik der Wohnungslosigkeit stellt zunächst ein globales Phänomen dar, da es vermutlich kein Land gibt, in dem sie nicht vorkommt. Allein aufgrund dieser Tatsache wäre eine umfassendere Betrachtung der in der Theorie behandelten Aspekte von Relevanz. Die vorliegende Masterarbeit konzentriert sich auf einen Teilbereich der Problemlösung, den Housing First-Ansatz in der Wohnungslosenhilfe. In der Reflexion muss jedoch festgestellt werden, dass selbst dieser eingegrenzte Untersuchungsaspekt noch differenzierter untersucht werden könnte. Aus dem Vergleich zwischen zwei Ländern, deren Wohnungspolitik und Hilfssysteme in den wesentlichen Punkten dargestellt werden konnten, haben sich zwangsläufig viele offene Fragen ergeben. Hierbei erscheinen insbesondere aus stadtplanerischer Perspektive tiefergehende Analysen des Wohnungsmarkts in Hinblick auf Wohnungslosigkeit relevant, da dessen Mechanismen als wesentliche Faktoren für die Entstehung und gleichzeitige Vermeidung von Wohnungslosigkeit identifiziert werden konnten. Interessante Aspekte sind beispielsweise das paradox erscheinende gleichzeitige Bestehen von Leerständen und Wohnungslosigkeit nebeneinander, die Problematik steigender Mieten bei gleichzeitig nicht ausreichenden Leistungen für die Kosten der Unterkunft oder der chronische Wohnungsmangel – insbesondere in

den Großstädten. Hieran knüpfen sich wohnungspolitische Fragen nach einer sinnvollen Verwaltung leer stehender Gebäude, Marktregulierungen und einer zielgruppengerechten Wohnungsbaupolitik.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt, der auch die Relevanz einer sinnvollen Wohnungslosenpolitik unterstreicht, ist die aktuelle Situation – sowohl in Deutschland als auch in Norwegen – einer zunehmenden Anzahl an Flüchtlingen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen weltpolitischen Lage wurde dieses Problem auch in beiden Fallbeispiel-Kommunen als zunehmende Herausforderung in der Wohnungslosenhilfe thematisiert.

Insbesondere durch die Experteninterviews haben sich eine Reihe weiterer Untersuchungsaspekte eröffnet und die erhobenen Informationen böten reichlich Auswertungsmaterial für weiterführende Fragestellungen. Mit Hinblick auf die Titelfrage dieser Arbeit ist der in Deutschland geführte dargestellte Diskurs um den Housing First-Ansatz besonders relevant. In Bezug auf die Diskussion, ob in Deutschland dieser Ansatz seit 30 Jahren das Standardmodell der Wohnungslosenhilfe ist oder nicht, kann hier die Frage gestellt werden, inwiefern ein derartiger Diskurs notwendig ist, wenn beide Positionen prinzipiell der Auffassung sind, dass der Ansatz richtig ist und eine direkte Unterbringung in regulärem Wohnraum mit anschließender Betreuung die wesentliche Aufgabe der Wohnungslosenhilfe darstellt. Hinsichtlich der Position der BAG W, die das Housing First-Modell in Deutschland infrage stellt, ist der Eindruck entstanden, dass hier ein Widerstand gegen ein *neues* Modell vorhanden ist und damit eventuell die entsprechenden in Deutschland bereits vorhanden Ansätze verkannt werden. Gleichzeitig ist jedoch eines der zentralen Anliegen der BAG W, eine bundesweite Wohnungslosenpolitik mit allgemein gültigen Richtlinien zu verankern. Vor diesem Hintergrund und gleichzeitig mit dem Blick auf andere Länder, in denen das Housing First-Modell als Grundlage für eine Neuausrichtung der Wohnungslosenpolitik dient, stellt sich die Frage, ob nicht auch in Deutschland dessen Popularität genutzt werden könnte, um dem Ziel einer nationalen Strategie näher zu kommen. Die Popularität des Modells beruht eindeutig auch auf seinen permanent proklamierten Vorzügen in Hinblick auf Effektivität und Kosteneffizienz. Der Aspekt der Effektivität ist für sich genommen das zentrale Argument, doch auch der Kostenfaktor – selbst wenn dieser nur vorsichtig und mit sämtlichen Einschränkungen dargestellt würde, indem zumindest auf die möglichen Kosteneinsparungen aufmerksam gemacht wird – könnte gerade auf politischer Ebene ein gewichtiges Argument für das Vorantreiben einer nationalen Agenda sein. Das Beispiel Norwegen zeigt, dass selbst in einem Staat, der seit Langem eine nationale Strategie zur Sicherung der Wohnverhältnisse mit starker Prägung eines Normalisierungsansatzes verfolgt, dennoch ein Modell wie der Housing First-Ansatz erprobt wird. Verschiedene innovative Ansätze innerhalb bereits bestehender Hilfssysteme schließen sich demnach nicht aus.

Quellenverzeichnis

Literatur und Internetquellen

Andvig, E. (2014): En forskningsbasert evaluering av Drammen kommunes prosjekt „Ditt valg – bolig først". Første delrapport 1. juni 2014. Høgskolen i Buskerud og Vestfold, senter for psykisk helse og rus. *[Eine forschungsbasierte Evaluierung des Projekts "Deine Wahl – zuerst eine Wohnung" der Kommune Drammen. Erster Zwischenbericht 1. Juni 2014. Hochschule Buskerud und Vestfold, Zentrum für psychische Gesundheit und Sucht.]* https://www.drammen.kommune.no/no/Om-kommunen/Prosjekter/Boligsosialt-utviklingsprogram-BASIS/Sluttrapport/ (08.04.2015)

Amore, K./Baker, M./Howden-Chapman, P. (2011): The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: An Analysis. In: European Journal of Homelessness Vo. 5, Nr. 2. S. 19–37. http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/article-1-3.pdf (20.04.2015)

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2001): Für eine bürger- und gemeindenahe Wohnungslosenhilfe. Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. http://www.bagw.de/de/der-verein/grundsatz_1.html (22.05.2015)

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2006): Wohnungspolitik gegen Wohnungslosigkeit und soziale Ausgrenzung am Wohnungsmarkt. Wohnungspolitisches Programm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. http://www.bagw.de/de/publikationen/pos-pap/position_wohnen.html (22.04.2015)

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2011): Position – Wohnungsnotfalldefinition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. Bielefeld. http://bagw.de/de/publikationen/pos-pap/position_wohnen.html (21.03.2015)

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2015): Pressemitteilung vom 05.10.2015 http://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/ (20.07.2016)

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (o.J.). http://www.bagw.de/de/der-verein/ (15.03.2015)

Bauamt Stadt Bielefeld (2005, 2012, 2013, 2014): Wohnungsmarktbericht Bielefeld. http://www.bielefeld.de/de/pbw/muw/mubeo/woh/ (22.05.2015)

Baptista, I./Benjaminsen, L./Pleace, N./Busch-Geertsema, V. (2012): Counting Homeless People in the 2011 Housing and Population Census. EOH Comparative Studies on Homelessness. http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa-studies_02_web.pdf (15.02.2015)

Benjaminsen, L./Dyb, E. (2010): Homelessness Strategies and Innovations. In: O'Sullivan, E./Busch-Geertsema, V./Quilgars, D./Pleace, N. (Hrsg.): Homelessness Research in Europe. S. 23–142.
https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2010/Homeless %20Research %20in %20Europe.pdf (15.04.2014)

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile (20.03.2015)

Bretherton, J./Pleace, N. (2015): Housing First in England. An Evaluation of Nine Services. University of York, Center for Housing Policy.
http://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2015/Housing %20First %20England %20Report %20February %202015.pdf (25.02.2015)

Busch-Geertsema, V. (2010): Defining and Measuring Homelessness. In: O'Sullivan, E./Busch-Geertsema, V./Quilgars, D./Pleace, N. (Hrsg.): Homelessness Research in Europe. S. 19–39.
https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2010/Homeless %20Research %20in %20Europe.pdf (15.04.2015)

Busch-Geertsema, V. (2011): „Housing First", ein vielversprechender Ansatz zur Überwindung von Wohnungslosigkeit. In: Widersprüche: Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich 31, 121. S. 39–54.
http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-402937 (26.04.2015)

Busch-Geertsema, V. (2012): The Potential of Housing First from a European Perspective. In: European Observatory on Homelessness (EOH): European Journal of Homelessness, Vol. 6, Nr. 2. S. 209–216.
http://feantsaresearch.all2all.org/IMG/pdf/feantsa-ejh-6-2_web.pdf (16.03.2015)

Busch-Geertsema, V. (Hrsg.) (2013): Housing First Europe.
http://www.socialstyrelsen.dk/housingfirsteurope (29.04.2015)

Busch-Geertsema, V. (2014): Housing First: Die Wohnung als Grundvoraussetzung für weitergehende Hilfen. In: Keicher, R./Gillich, S. (Hrsg.): Wenn Würde zur Ware verkommt. Soziale Ungleichheit, Teilhabe und Verwirklichung eines Rechts auf Wohnraum. Wiesbaden. S. 155–178.

Busch-Geertsema, V./Edgar, B./O'Sullivan, E./Pleace, N. (2012): Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research. A report prepared for the Consensus Conference on Homelessness 2010.
http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/fea_020-10_en_final.pdf (20.04.2015)

Busch-Geertsema, V./Fitzpatrick, S. (2008): Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England. In: European Journal of Homelessness 2. 69–95.
http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/article-3.pdf (21.03.2015)

Culhane, D.P. (2008): The Cost of Homelessness: A Perspektive from the United States. In: European Journal of Homelessness 2.1. S. 97–114.
http://repository.upenn.edu/spp_papers/148/ (12.05.2015)

Culhane, D. P./Byrne, T. (2010a): Homelessness and Housing Exclusion in Europe: Challenges and Opportunities for Research and Policy. In: O'Sullivan, E./Busch-Geertsema, V./Quilgars, D./Pleace, N. (Hrsg.): Homelessness Research in Europe. S. 19–39.
https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2010/Homeless %20Research %20in %20Europe.pdf (15.04.2015)

Culhane, D. P./Byrne, T. (2010b): Ending Chronic Homelessness: Cost-Effective Opportunities for Interagency Collaboration. University of Pennsylvania.
http://works.bepress.com/dennis_culhane/94/ (13.02.2015)

Culhane, D./Eldridge, D./Rosenheck, R./Wilkins, C. (1997): Making Homelessness Programs Accountable to Consumers, Funders and the Public. National Symposiums on Homelessness Research.
http://works.bepress.com/dennis_culhane/23/ (12.05.2015)

Culhane, D. P./Parker, W. D./Poppe, B./Gross, S. K./Sykes, E. (2007): Accountability, Cost-Effectiveness, and Program Performance: Progress since 1998. In: Dennis, D./Locke, G./Khadduri, J. (Hrsg.): Towards Understanding Homelessness: The 2007 National Sympositum on Homelessness Research. S. 12-1–12–42.
http://aspe.hhs.gov/hsp/homelessness/symposium07/report.pdf (24.04.2015)

Daly, G. (1996): Homeless. Policies, Strategies, and lives on the Street. London.

Departementene (2014): Strategi Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020). *[Ministerien der norwegischen Regierung: Strategie Wohnraum für Wohlfahrt. Nationale Strategie der Wohnungs- und Sozialpolitik (2014–2020).]*
https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Bolig-for-velferd/id753950/ (05.05.2015)

destatis – Statistisches Bundesamt (2014): Zensus 2011, Gebäude und Wohnungen, Ergebnisse des Zensus am 9. Mai 2011.
https://www.destatis.de/DE/Methoden/Zensus_/Zensus.html (14.05.2015)

destatis – Statistisches Bundesamt (2015): Eurostat-Daten: Norwegen im Vergleich.
https://www.destatis.de/Europa/DE/Staat/EFTAStaaten/Norwegen.html (17.05.2015)

Diekmann, A. (2014): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. 9. Auflage. Reinbek bei Hamburg.

Drammen Kommune (2012): Boligsosial handlingsplan 2012–2014. *[Wohn- und Sozialentwicklungsplan 2012–2014.]*
https://www.drammen.kommune.no/Documents/Prosjekter/Boligsosial %20handlingsplan %20 %28BASIS %29/Dokumenter %202012/august2012/Boligsosial_plan %202012-2014.pdf (08.04.2015)

Drammen Kommune (2013): Ditt valg – bolig først! Prosjektplan 2013. *[Deine Wahl – zuerst eine Wohnung! Projektplan 2013.]*
https://www.drammen.kommune.no/no/Om-kommunen/Prosjekter/Boligsosialt-utviklingsprogram-BASIS/Ditt-valg---bolig-forst/ (15.04.2015)

Dyb, E./Johannessen, K. (2012): Bostedsløse i Drammen 2012 – Analyser basert på nasjonal kartlegging av bostedsløse. *[Wohnungslose in Drammen 2012 – Analysen basierend auf der nationalen Erhebung von Wohnungslosigkeit.]*
http://www.nibr.no/filer/tekstfiler/DrammenKommune_notat.pdf (22.05.2015)

Dyb, E./Johannessen, K. (2013): Bostedsløse i Norge 2012 – en kartlegging. NIBR-rapport 2013:5. *[Wohnungslose in Norwegen 2012 – eine Bestandsaufnahme.]*
http://www.nibr.no/filer/2013-5.pdf (25.03.2015)

Dyb, E./Johannessen, K./Lied, C./Kvinge, T. (2013): Forklaringer på bostedsløshet. NIBR-rapport 2013:6. *[Erläuterungen zur Wohnungslosigkeit.]*
http://www.nibr.no/filer/2013-6.pdf (25.04.2015)

Edgar, B. (2009): European Review of Statistics on Homelessness. European Housing Research.
http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa_2009statsreview_en.pdf (25.04.2015)

Edgar, B./Meert, H. (2005): Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. The ETHOS Definition of Homelessness.
http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/2005_fourth_review_of_statistics.pdf (20.04.2015)

Edgar, B./Meert, H./Doherty, J. (2004): Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness.
http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/2004_third_review_of_statistics.pdf (20.04.2015)

European Consensus Conference on Homelessness (2010): Policy Recommendations of the Jury.
ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6489&langId=en (06.05.2015)

Europäische Kommission (o.J. a)
http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de (06.04.2015)

Europäische Kommission (o.J. b)
http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=de&eventsId=315&furtherEvents=yes (25.03.2015)

eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union (2015).
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Population_at-risk-of-poverty_or_social_exclusion,_2008%E2%80%9313_YB15-de.png#file (22.03.2015)

eurostat – Statistisches Amt der Europäischen Union (o.J.).
http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/gisco/geodata/reference-data/administrative-units-statistical-units (19.02.2015)

FEANTSA – European Federation of National Organisations working with the Homeless (2005): ETHOS - European Typology of Homelessness and housing exclusion.
http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en (08.04.2015)

Flatau, P./Zaretzky, K./Brady, M./Haigh, Y./Martin, R. (2008): The cost-effectiviness of homlessness programs: a first assessment. Volume 1 – main report. AHURI Final Report No. 19.
http://www.ahuri.edu.au/publications/projects/p80306 (06.02.2015)

Flick, U. (2013): Design und Prozess qualitativer Forschung. In: Flick, U./von Kardoff, E./Steinke, I. (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 10. Auflage. Reinbek bei Hamburg. S. 252–265.

Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005): Gesamtbericht. Darmstadt, Frankfurt am Main, Bremen.
http://www.iwu.de/forschde/dateien/FVGesamtbericht.pdf (22.04.2015)

Frazer, H./Marlier, E./Nicaise, I. (2010): A Social Inclusion Roadmap for Euope 2020.
http://www.socialeconomy.be/sites/default/files/doc/SI %20roadmap %202020.doc (22.04.2015)

Gerull, S. (2014): Wohnungslosigkeit in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Nr. 20-21/2014, S. 30–36.
http://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/183458/wohnen (12.03.2015)

Gladwell, M. (2006): Million–Dollar Murray.
http://gladwell.com/million-dollar-murray/ (13.05.2015)

Grønningsæter, B. A./Becken, L-E./Bakkeli, V./Klingenberg, S./Strand, A. H. (2014): Evaluering av Husbankens kommunesatsing. Fafo-rapport 2014:51. *[Evaluierung der kommunalen Satzung der Husbanken (staatliche norwegische Bank für Wohnungsbau)]*.
http://www.fafo.no/~fafo/images/pub/2014/20398.pdf (14.03.2015)

Hacke, U./Mühlich-Klinger, I./Schuler-Wallner, G. (2005): Kooperative Vorgehensweisen zur Versorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt. Abschlussbericht. Darmstadt.
http://www.iwu.de/forschde/dateien/Endbericht %20AS %203 %20IWU.pdf (27.04.2015)

Hansen, I. L. S. (2006): „The pathway to a permanent home". The norwegian strategy to prevent and combat homelessness. Fafo-paper 2006:22.
http://www.fafoarkiv.no/pers/bio/ikkeut_bio-hist/ilh.htm (14.03.2015)

Hansen, I. L. S./Nordvik, V./Grønningsæter, A. B. (2014): Boligsosialt arbeid og kompetanseutvikling. Evaluering av videreutdanning i metodisk boligsosialt arbeid. Delrapport. Fafo-rapport 2014:06. *[Wohnsoziale Arbeit und Kompetenzentwicklung. Evaluierung des Weiterbildungsbereichs in der methodischen wohnsozialen Arbeit.]*
http://www.fafoarkiv.no/pers/bio/ikkeut_bio-hist/ilh.htm (14.03.2015)

Hopf, C. (2013): Qualitative Interviews – ein Überblick. In: Flick, U./von Kardoff, E./Steinke, I. (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 10. Auflage. Reinbek bei Hamburg. S. 349–359.

Husbanken (2004): Husbankens Prosjektrapport om Prosjekt bostedsløse 2001–2004. *[Projektbericht des Projekts Wohnungslose 2001–2004 der staatlichen norwegischen Bank für Wohnungsbau]*.
http://www.husbanken.no/bibliotek/bib_boligsosialt/prosjekt-bostedslose/ (14.03.2015)

Husbanken (2014): Leie til eie. *[Von der Miete zum Eigentum]*.
http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/leie-til-eie/ (16.04.2015)

International Harm Reduction Association (2010).
http://www.ihra.net/files/2010/06/01/Briefing_What_is_HR_German.pdf (19.04.2015)

Johnsen, S./Teixeira, L. (2010): Staircases, Elevators and Cycles of Change. „Housing First" and Other Housing Models for Homeless People with Complex Support Needs.
http://www.crisis.org.uk/data/files/publications/Housing %20Models %20Report.pdf (15.04.2015)

Kellinghaus, C. (2000): Wohnungslos und psychisch krank: Eine Problemgruppe zwischen den Systemen; Konzepte – empirische Daten – Hilfsansätze. Münster.

Landesdatenbank NRW (2015a): Wohnungen in Gebäuden mit Wohnraum sowie in Wohngebäuden nach Art der Nutzung (4), Gemeinden, Stichtag. Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (Zensus). Stichtag 09.05.2011.
https://www.landesdatenbank.nrw.de (30.05.2015)

Landesdatenbank NRW (2015b): Wohnungen in Gebäuden mit Wohnraum sowie in Wohngebäuden nach Zahl der Räume (7), Gemeinden, Stichtag. Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (Zensus). Stichtag 09.05.2011.
https://www.landesdatenbank.nrw.de (30.05.2015)

Landesdatenbank NRW (2015c): Wohnungen in Gebäuden mit Wohnraum sowie in Wohngebäuden nach der Wohnfläche (10), Gemeinden, Stichtag. Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (Zensus). Stichtag 09.05.2011.
https://www.landesdatenbank.nrw.de (30.05.2015)

Landesdatenbank NRW (2015d): Bevölkerungsstand und -bewegung (ab 1962) – Gemeinden – Jahr.
https://www.landesdatenbank.nrw.de (16.05.2015)

Landesdatenbank NRW (2015e): Mindestsicherungsquote Basis VZ87 zum Jahresende – Gemeinden – Jahr (2007–2012).
https://www.landesdatenbank.nrw.de (16.05.2015)

Landesdatenbank NRW (2015f): Mindestsicherungsquote Basis Zensus 2011 zum Jahresende – Gemeinden – Jahr (ab 2011).
https://www.landesdatenbank.nrw.de (16.05.2015)

Landesdatenbank NRW (2015g): Obdachlosenstatistik, Obdachlose Personen insgesamt – Gemeinden – Stichtag.
https://www.landesdatenbank.nrw.de (22.05.2015)

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (Helse- og omsorgstjenesteloven), zuletzt geändert am 01.03.2015.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og verferdsforvaltningen (Sosialtjenesteloven), zuletzt geändert 01.01.2015.

Locke, G./Khadduri, J./O'Hara, K. (2007): Housing Models. In: Dennis, D./Locke, G./Khadduri, J. (Hrsg.): Towards Understanding Homelessness: The 2007 National Sympositum on Homelessness Research. S. 10–1–10–30.
http://aspe.hhs.gov/hsp/homelessness/symposium07/report.pdf (24.04.2015)

Lutz, R./Simon, T. (2012): Lehrbuch der Wohnungslosenhilfe. Eine Einführung in die Praxis, Positionen und Perspektiven. 2. überarbeitete Auflage. Weinheim, Basel.

May, J. (2000): Housing Histories and Homeless Careers: A Biographical Approach. Housing Studies Vol. 15, Nr. 4. S. 613–638.

MacKenzie, D./Chamberlain, C. (2003): Homeless Careers: Pathways in and out of Homelessness.
researchbank.swinburne.edu.au/vital/access/services/Download/swin:2965/SOURCE1 (22.04.2015)

MAIS – Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2011): Förderkonzept zum Aktionsprogramm „Obdachlosigkeit verhindern – Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen". 2. Auflage.
http://www.mais.nrw.de/08_PDF/004/110800_foerderkonzept_obdachlosigkeit_verhindern.pdf (21.05.2015)

MAIS – Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2015): Sozialberichterstattung NRW. Kurzanalyse 01/2015. Wohnungslosigkeit in NRW am 30. Juni 2014. Ergebnisse der integrierten Wohnungsnotfallberichterstattung.
https://www.mais.nrw/sites/default/files/asset/document/kurzanalyse_integrierte_wohnungsnotfallberichterstattung_in_nrw.pdf (21.05.2015)

Montanari, G./Wiest, K. (2014): Kommunale und genossenschaftliche Wohnungsbestände in Deutschland. In: Nationalatlas aktuell 8 (03.2014) 3 [26.03.2014].
http://aktuell.nationalatlas.de/wp-content/uploads/14_03_Wohnen.pdf (21.02.2015)

NAV – Arbeids- og velferdsforvaltningen (2014) – Arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak etter kommune – August 2014. *[Arbeitslose und Arbeitssuchende nach Gemeinde – August 2014].*
https://www.nav.no/no/Lokalt/Buskerud/Pressemeldinger/_attachment/390037?_ts=1482097e6b8&download=true (16.05.2015)

NOU (Norges offentlige utredninger) (2011:15): Rom for alle – En sosial boligpolitikk for framtiden. *[Norwegens öffentliche Erklärungen: Raum für alle – Eine soziale Wohnungspolitik für die Zukunft.]*
https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2011-15/id650426/ (22.04.2015)

O'Flaherty, B. (2004): Wrong person and wrong place: for homelessness, the conjunction is what matters. In: Journal of Housing Economics 13. S. 1–15.

Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen (OBG NRW) mit Stand vom 19.05.2015.

Paulgerg-Muschiol, L. von (2009): Wege in die Wohnungslosigkeit. Eine qualitative Untersuchung. Siegen.
http://d-nb.info/101316878X/34 (11.03.2015)

Pleace, N. (2012): Housing First. In: European Observatory on Homelesseness.
http://www.feantsa.org/IMG/pdf/housing_first_pleace.pdf (08.02.2015)

Pleace, N./Baptista, I./Benjaminsen, L./Busch-Geertsema, V. (2013): The Costs of Homelessness in Europe. An Assessment of the Current Evidence Base.
http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa-studies_03_web.pdf (10.02.2015)

Schmidt, C. (2013): Analyse von Leitfadeninterviews. In: Flick, U./von Kardoff, E./Steinke, I. (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 10. Auflage. Reinbek bei Hamburg. S.447–455.

SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2015):
https://www.berlin.de/lageso/soziales/marktsegment/ (24.05.2015)

SGB II: Sozialgesetzbuch Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954).

SGB XII: Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1133) geändert worden ist.

Snertingdal, M. I. (2014): Housing First i Norge – en kartlegging. Fafo-rapport 2014:52. *[Housing First in Norwegen – eine Bestandsaufnahme.]*
http://www.fafo.no/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=7014&Itemid=923&lang=nb (28.03.2015)

Social Security Administration (2015)
https://www.ssa.gov/ssi/text-over-ussi.htm (16.04.2015)

SSB – Statistisk sentralbyrå (2015a): Folkemengde, etter kjønn og alder, 1. januar (K). *[Bevölkerung, nach Geschlecht und Alter, 1. Januar (Kommune)]*
https://www.ssb.no/statistikkbanken (17.05.2015)

SSB – Statistisk sentralbyrå (2015b): Bebodde boliger, etter type eierskap, bygningstype og bruksareal 2011. *[Bewohnte Wohnungen nach Eigentümer, Wohnungstyp und Fläche 2011]*
https://www.ssb.no/statistikkbanken (17.05.2015)

SSB – Statistisk sentralbyrå (2015c): Bebodde boliger, etter tid, region, bygningstype og type eierskap 2011. *[Bewohnte Wohnungen nach Zeit, Region, Wohnungstyp und Eigentümerform 2011]*
https://www.ssb.no/statistikkbanken (17.05.2015)

SSB – Statistisk sentralbyrå (2015d): Bebodde boliger, etter region, antall rom, tid og statistikkvariabel. *[Bewohnte Wohnungen nach Region, Anzahl der Räume, Zeit und statistischer Variable]*
https://www.ssb.no/statistikkbanken (17.05.2015)

SSB – Statistisk sentralbyrå (2015e): Sosialtjenesten – nøkkeltall (K) etter region, statistikkvariabel og tid. *[Sozialleistungen – Schlüsselzahl (Kommune) nach Region, statistischer Variable und Zeit]*
https://www.ssb.no/statistikkbanken (18.05.2015)

SSB– Statistisk sentralbyrå (2015f): Registrerte arbeidsledige 15–74 år, etter kjønn. Årsgjennomsnitt (prosent) (K) (avslutta serie). *[Registrierte Arbeitslose 15-74 Jahre, nach Geschlecht. Jahresdurchschnitt (in Prozent) (Kommune) (abgeschlossene Reihe].*
https://www.ssb.no/statistikkbanken (18.05.2015)

Stadt Bielefeld (2009a): Projektbericht 2004-2008. „Unterkünfte – besser (ist) wohnen“. Ein gemeinsames Projekt der Stadt Bielefeld und der Bielefelder Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft (mbH).
https://www.bielefeld.de/ftp/dokumente/Projektbericht2004-2008.pdf (14.03.2015)

Stadt Bielefeld (2009b): Jahresbericht 2008. „Unterkünfte – besser (ist) wohnen“. Ein gemeinsames Projekt der Stadt Bielefeld und der Bielefelder Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft (mbH).
https://www.bielefeld.de/ftp/dokumente/Jahresbericht_2008.pdf (14.03.2015)

Stadt Bielefeld (2015): Amt für Demographie und Statistik
https://www.bielefeld.de/de/rv/ds_stadtverwaltung/ads/stk/ak/ (22.05.2015)

Stanhope, V./Dunn, K. (2011): The curious case of Housing First: The limits of evidence based policy. In: International Journal of Law and Psychiatry 34. S. 275–282.

Statista (2015): Wohneigentumsquote in ausgewählten europäischen Ländern im Jahr 2013.
http://de.statista.com/statistik/daten/studie/155734/umfrage/wohneigentumsquoten-in-europa/ (29.05.2015)

Stephens, M./Fitzpatrick, S./Elsinga, M./Steen, G. van/Chzhen, Y. (2010): Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets. Executive Summary.
http://www.york.ac.uk/chp/Projects/euexclusion.htm (27.03.2015)

Tsemberis, S. (2010): Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery, and Reducing Costs. In: Gould Ellen, I./O’Flaherty, B. (Hrsg.): How to House the Homeless. New York. S. 37–56.

Tsemberis, S./Eisenberg, R. (2000): Pathways to Housing: Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Indivuals With Psychiatric Disabilities. In: Psychiatric Services Vol. 51 Nr. 4. S. 487–493.
https://pathwaystohousing.org/file/555/download?token=aeNV9KzC (15.04.2015)

Ulfrstad, L.-M. (2011): Velferd og bolig – Om bolisosialt (sam-)arbeid. Oslo. *[Wohlstand und Wohnung – Über wohnsoziale (Zusammen-)Arbeit.]*

Wardhaug, J. (2000): Sub City: Young People, Homelessness and Crime. Aldershot.

Experteninterviews

Bergseth, A. (28.04.2015, 20.05.2015, 21.05.2015): Drammen Kommune, Abteilung Wohnungszuteilung und Koordination. Projektleiter „Ditt valg – bolig først!". *["Deine Wahl – Zuerst eine Wohnung!".]* Interview am 28.04.2015, Drammen, E-Mail-Korrespondenz am 20. und 21.05.2015.

Busch-Geertsema, V. (07.03.2015): Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V., Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter. Interview am 07.03.2015, Bremen.

Jelstad, G./Dutton, J. (01.04.2015): Drammen Kommune, Abteilung Planung und Wirtschaft/ Wohnungszuteilung und Koordination. Projektbeteiligte „Ditt valg – bolig først!". *["Deine Wahl – Zuerst eine Wohnung!".]* Interview am 01.04.2014, Drammen.

Pettersen, A. (05.05.2015): Husbanken, region sør *[Staatliche norwegische Bank für Wohnungsbau, Region Süd],* Bereich Wohnen und Soziales. Interview am 05.05.2015, Drammen.

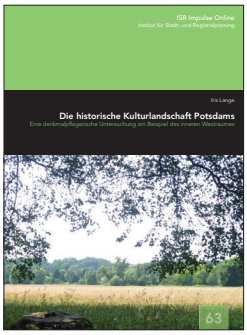
Specht, T. (30.04.2015): Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. Geschäftsführer. Telefoninterview am 30.04.2015.

Snertingdal, M. I. (23.04.2015): Fafo, wissenschaftliche Mitarbeiterin. Projektleiterin "Housing First - resultater og læring". *[Housing First - Ergebnisse und Erkenntnisse].* Interview am 23.04.2015, Oslo.

Streubühr, I. (29.04.2015; 19.05.2015): Stadt Bielefeld, Abteilung Sozialarbeiterische und Wohnungsnotfallhilfen. Projektbeteiligte "Unterkünfte - besser (ist) wohnen!". Schriftliche Befragung vom 29.04.2015, E-Mail-Korrespondenz am 19.05.2015.

Weitere Publikationen aus dem Institut für Stadt- und Regionalplanung

Online-Veröffentlichungen



Nr. 60

Iris Lange

Die historische Kulturlandschaft Potsdams

Eine denkmalpflegerische Untersuchung am Beispiel des inneren Westraumes

Die historische Kulturlandschaft Potsdams wurde hinsichtlich ihrer naturräumlichen Gegebenheiten und kulturhistorischer Zusammenhänge analysiert und durch neue Methoden in der Kulturlandschaftsforschung räumlich definiert. Aktuelle Analyse- und Bewertungsmethoden werden am Beispiel des inneren Westraumes untersucht und auf den Kulturlandschaftsbereich angewandt. Die Arbeit beschreibt eine neue ganzheitliche Kartierungssystematik für alle Ebenen der historischen Kulturlandschaft, einen Erhebungsbogen für bedeutende Kulturlandschaftsobjekte und spannt schließlich den Bogen zur heutigen Planungspraxis.

2016, 204 S., ISBN 978-3-7983-2850-1 **kostenloser Download unter www.isr.tu-berlin.de/impulse**

Nr. 59

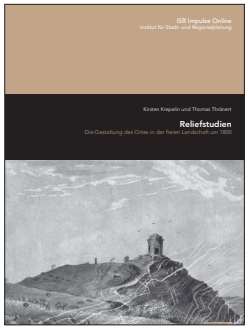
Carsten Thieme

Die Energiewende in der Wohnungswirtschaft

Stand und Perspektiven des energetischen Umbaus aus Sicht von brandenburgischen Wohnungsunternehmen

Die Untersuchung setzt sich mit dem Fortschritt und Hemmnissen der Energiewende in der brandenburgischen öffentlichen Wohnungswirtschaft auseinander. Es werden durch eine Onlineumfrage in verschiedenen Kommunen der aktuelle energetische (Sanierungs-) Zustand und die Energieversorgung im Gebäudebestand umfangreich erfasst. Im Abgleich mit Trends und Problemlagen, die sich aus den regionalen, vom demografischen Wandel und Strukturdefiziten geprägten Verhältnissen am Wohnmarkt ergeben, wird der weitere Entwicklungsbedarf für den energetischen Umbau insbesondere auf Quartiersebene identifiziert.

2016, 126 S., ISBN 978-3-7983-2800-6 **kostenloser Download unter www.isr.tu-berlin.de/impulse**



Nr. 58

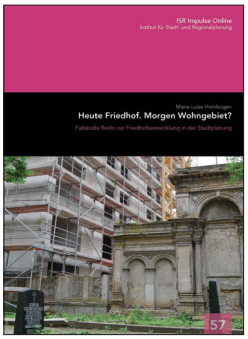
Kirsten Krepelin, Thomas Thränert

Reliefstudien

Die Gestaltung des Ortes in der freien Landschaft um 1800

Das Relief ist eines der stärksten Ausdrucksmittel der Gartenkunst bzw. Landschaftsarchitektur. Oft prägt oder motiviert es in seinem vorgefundenen Zustand den Gestaltungsakt überhaupt. Besonders deutlich zeigt sich dies an der baulichen Fassung von Orten in der freien Landschaft um 1800. Anhand dieses kulturellen Phänomens wird in dieser Arbeit das Gestaltungspotential des natürlich oder kulturlandschaftlich generierten Geländeverlaufs untersucht. Das Ergebnis ist eine Analyse der Beziehung zwischen der Gestalt der Erdoberfläche und der Wahrnehmung des Genius loci.

2016, 150 S., ISBN 978-3-7983-2794-8 **kostenloser Download unter www.isr.tu-berlin.de/impulse**



Nr. 57

Marie-Luise Hornbogen

Heute Friedhof. Morgen Wohngebiet?

Fallstudie Berlin zur Friedhofsentwicklung in der Stadtplanung

Friedhöfe unterliegen durch demographische Entwicklungen und gesellschaftliche Veränderungen einem Wandel, der zu Friedhofsflächenüberhängen führt: Die Flächen werden nicht mehr für Bestattungen benötigt. In Berlin sind das derzeit mehr als 200 ha, Tendenz steigend. 2006 wurde der Friedhofsentwicklungsplan beschlossen: Er gibt die Möglichkeit, nicht mehr benötigte Friedhofsflächen neuen Nutzungen zuzuführen. Diese Flächen wurden bisher in der Stadtplanung kaum behandelt, obwohl sie im städtischen Raum bedeutsam sind. Die Arbeit diskutiert Nachnutzungsmöglichkeiten nicht mehr benötigter Friedhofsflächen.

2015, 128 S., ISBN 978-3-7983-2793-1 **kostenloser Download unter www.isr.tu-berlin.de/impulse**

Das vollständige Programm finden sie unter www.isr.tu-berlin.de

Arbeitshefte

Nr. 80

Magdalena Konieczek-Woger, Jacob Köppel

Für wen planen wir?

Analyse und Vergleich zweier Planungskontroversen – Ursachen und mögliche Handlungsstrategien

Ein zunehmendes Interesse an ausländischen Gehölzen, die Beschäftigung mit der Pomologie und die Verbreitung des Landschaftsgartens führten in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts zur Gründung zahlreicher Baumschulen in Deutschland, über die bislang wenig bekannt ist. Dieser Tagungsband gibt einen Einblick in das Forschungsfeld der frühen Baumschulen. Die Beiträge behandeln die Entstehung der verschiedenen Typen von Baumschulen im Überblick sowie die theoretischen Anforderungen an ihre Organisation und Gestaltung. Als ausgewählte Beispiele werden Anlagen in Hannover, Kassel, Harbke, Schwöbber, Hamburg und Eldena im Detail vorgestellt.

2016, 223 S., **18,50 €**
ISBN 978-3-7983-2798-6 (print), ISBN 978-3-7983-2799-3 (online)

Nr. 79

Toni Karge

Neue Urbane Landwirtschaft

Eine theoretische Verortung und Akteursanalyse der Initiative Himmelbeet im Berliner Wedding

Im ersten Teil erfolgt eine stadttheoretische Auseinandersetzung, in der urbane Gärten mit der europäischen Stadtbaugeschichte, der stadtutopischen Ideengeschichte, dem Stadt-Land-Diskurs und Gender-Aspekten in Bezug gesetzt werden. Die fallbezogene Akteursanalyse im zweiten Teil basiert auf einer einjährigen Untersuchung des Berliner Himmelbeets und analysiert Schlüsselakteure und Akteursgruppen anhand ihrer Beiträge auf den Ebenen Ideen, Netzwerk, Finanzen, Arbeit und Macht. Die Ergebnisse werden auf die theoretischen Zusammenhänge des ersten Teils übertragen.

2016, 180 S., **18,50 €**
ISBN 978-3-7983-2754-2 (print), ISBN 978-3-7983-2755-9 (online)

Nr. 78

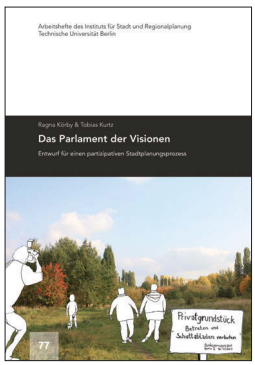
Sylvia Butenschön (Hrsg.)

Landesentwicklung und Gartenkultur

Gartenkunst und Gartenbau als Themen der Aufklärung

Seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts war die Entwicklung ländlicher Regionen ein wichtiges Anliegen in allen deutschen Staaten. Dazu wurden Programme zum Ausbau der Infrastruktur aber auch zur Förderung des Garten- und Obstbaus aufgelegt. Die Tagungsbeiträge der Fachtagung „Landesentwicklung durch Gartenkultur“ beleuchten diese Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen auf dem Lande aus unterschiedlichen disziplinären Blickwinkeln und mit einem besonderen Fokus auf den Themen Gartenbau, Gartenkunst und Landschaftsgestaltung.

Berlin, 2014, ISBN: 978-3-7983-2685-9 **18,50 €**



Nr. 77

Ragna Körby & Tobias Kurtz

Das Parlament der Visionen

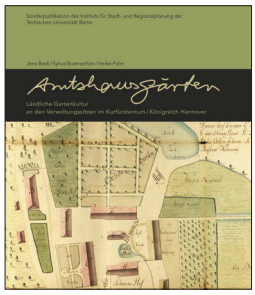
Entwurf für einen partizipativen Stadtplanungsprozess

Kann Bürgerbeteiligung Spaß machen? Bring Beteiligung in der Stadtplanung überhaupt was? Erreichtman immer nur die gleichen Leute? Machen Politik und Verwaltung am Ende doch nur das, was sie für richtig halten? Bürgerbeteiligung ist aktuell ein stark strapazierter Begriff. Alle wollen sie, weil sie eine stärkere Legitimation für die Entscheidungsträger und eine Annäherung zwischen Politik und Bürgern verspricht aber keiner weiß so genau, wie das gehen soll. Die etablierten Formate der Beteiligung werden zunehmend in Frage gestellt, formalisierbare neue Methoden sind rar. Das Parlament der Visionen ist eine Annäherung an dieses Feld mit dem Ziel, Stadtplanung mit anderen Mitteln zu kommunizieren, anders darüber zu reden und vor allem, die dahinter liegenden Vorstellungenvon einer guten und richtigen Stadtentwicklung offen zu diskutieren.

2012, 146 S., ISBN 978-3-7983-2415-2 **14,90 €**

Das vollständige Programm finden sie unter www.isr.tu-berlin.de

Sonderpublikationen



Jens Beck, Sylvia Butenschön, Heike Palm

Amtshausgärten

Ländliche Gartenkultur an den Verwaltungssitzen im Kurfürstentum/Königreich Hannover

Spargelbeete, Hopfenstangen, Pfirsichspaliere, Heckenlauben und Apfelbäume – viele Apfelbäume – wurden gezählt, wenn ein Amtmann den Amtshof mit den zugehörigen Gärten von seinem Vorgänger übernahm. Im 18. und 19. Jahrhundert waren die Amtssitze die unteren Verwaltungsbehörden im Kurfürstentum und Königreich Hannover und sie repräsentierten den Landesherren in jedem Winkel der Provinz. Die Gärten dieser Verwaltungssitze sind ein bislang unerforschter Bereich der ländlichen Gartenkultur.
Am Fachgebiet Denkmalpflege der Technischen Universität Berlin wurden diese Amtshausgärten in einem mehrjährigen, von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekt eingehend untersucht. Dieses Buch gibt Einblicke in das Gartenwesen an ausgewählten Amtshöfen, es erzählt von Möglichkeiten und Grenzen in der Anlage und Bewirtschaftung der Gärten, von ihren Eigenarten und Besonderheiten in Struktur und Gestaltung.

2016, 308 S., 978-3-7983-2809-9 (print) **34,00 €**

Sylvia Butenschön (Hrsg.)

Garten – Kultur – Geschichte

Gartenhistorisches Forschungskolloquium 2010

Der Tagungsband des Gartenhistorischen Forschungskolloquiums 2010 gibt einen aktuellen Einblick in das von WissenschaftlerInnen verschiedener Disziplinen aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtete Forschungsfeld der Gartengeschichte. So behandeln die 20 Textbeiträge Aspekte der Gartenkultur aus einem Zeitraum von über 400 Jahren und einem Betrachtungsgebiet von ganz Europa - von den Wasserkünsten in Renaissancegärten über das Stadtgrün des 19. Jahrhunderts bis zu Hausgärten des frühen 20. Jahrhunderts und Fragen des denkmalpflegerischen Umgangs mit Freiflächen der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts.

2011, 134 S., ISBN 978-3-7983-2340-7 **14,90 €**

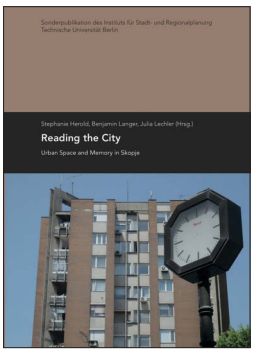
Ursula Flecken, Laura Calbet i Elias (Hg.)

Der öffentliche Raum

Sichten, Reflexionen, Beispiele

Der öffentliche Raum ist zugleich konstituierendes Element und Gedächtnis der Stadt. Er ist in höchstem Maße komplex und unterliegt ständigen Veränderungen. In der Entwicklung der Städte muss er deshalb immer wieder neu verhandelt werden. Raumwissenschaften und Stadtplanung haben als integrale Disziplinen den Anspruch, unterschiedlichste Perspektiven zum öffentlichen Raum zusammen zu führen. Dieser Sammelband bietet ein vielschichtiges Bild der Funktionen, Aufgaben und Bedeutungen des öffentlichen Raumes. Er versteht sich als Beitrag, der die aktuelle Debatte bereichern und voranbringen soll.

2011, 250 S., ISBN 978-3-7983-2318-6 **19,90 €**



Stephanie Herold, Benjamin Langer, Julia Lechler (Hrsg.)

Reading the City

Urban Space and Memory in Skopje

The workshop “Reading the city” took place in Skopje in May 2009 and followed the hypothesis that every historical, political, and social development and trend is mirrored in the city’s built environment. Cities, accordingly, consist of a multitude of layers of narratives and thus become an image of individual and collective memory. Investigating different sites of the city under this focus, the publication shows, how history is mirrored in the urban space of Skopje today, how it is perceived and constructed, and which historical periods influence the city’s current planning discourse.

2010, 153 S., ISBN 978-3-7983-2129-8 **13,90 €**

Das vollständige Programm finden sie unter www.isr.tu-berlin.de

Portrait des Instituts für Stadt- und Regionalplanung

Menschen beanspruchen in sehr unterschiedlicher Art und Weise ihren Lebensraum. Die damit verbundenen Auseinandersetzungen um verschiedene Nutzungsansprüche an den Boden, die Natur, Gebäude, Anlagen oder Finanzmittel schaffen Anlass und Arbeitsfelder für die Stadt- und Regionalplanung. Das Institut für Stadt- und Regionalplanung (ISR) an der Technischen Universität Berlin ist mit Forschung und Lehre in diesem Spannungsfeld tätig.

Institut

Das 1974 gegründete Institut setzt sich heute aus sieben Fachgebieten zusammen: Bestandsentwicklung und Erneuerung von Siedlungseinheiten, Bau- und Planungsrecht, Denkmalpflege, Orts-, Regional- und Landesplanung, Planungstheorie, Städtebau- und Siedlungswesen sowie Stadt- und Regionalökonomie. Gemeinsam mit weiteren Fachgebieten der Fakultät VI Planen Bauen Umwelt verantwortet das Institut die Studiengänge Stadt- und Regionalplanung, Urban Design, Real Estate Management und Urban Management.

Mit dem Informations- und Projektzentrum hat das ISR eine zentrale Koordinierungseinrichtung, in der die Publikationsstelle und eine kleine Bibliothek, u.a. mit studentischen Abschlussarbeiten angesiedelt sind. Der Kartographieverbund im Institut pflegt einen großen Bestand an digitalen und analogen Karten, die der gesamten Fakultät zur Verfügung stehen.

Studium

Stadt- und Regionalplanung an der Technischen Universität Berlin ist ein interdisziplinärer und prozessorientierter Bachelor- und Masterstudiengang. Die Studierenden lernen, bezogen auf Planungsräume unterschiedlicher Größe (vom Einzelgrundstück bis zu länderübergreifenden Geltungsbereichen), planerische, städtebauliche, gestalterische, (kultur-)historische, rechtliche, soziale, wirtschaftliche und ökologische Zusammenhänge zu erfassen, in einem Abwägungsprozess zu bewerten und vor dem Hintergrund neuer Anforderungen Nutzungs- und Gestaltungskonzepte zu entwickeln.

Traditionell profilieren sich die Studiungänge der Stadt-und Regionalplanung an der TU Berlin durch eine besondere Betonung des Projektstudiums. Im zweijährigen konsekutiven Masterstudiengang können die Studierenden ihr Wissen in fünf Schwerpunkten vertiefen: Städtebau und Baukultur, Bestandsentwicklung und Integrierte Stadtentwicklung, Raumplanung, Recht und Verwaltung, Globale Stadtentwicklungsprozesse sowie Stadt- und Regionalforschung.

Internationale Kooperationen, unter anderem mit Ägypten, Argentinien, China, Italien, Polen und dem Iran, werden für interdisziplinäre Studien- und Forschungsprojekte genutzt.

Forschung

Das Institut für Stadt- und Regionalplanung zeichnet sich durch eine breite Forschungstätigkeit der Fachgebiete aus. Ein bedeutender Anteil der Forschung ist fremdfinanziert (sog. Drittmittel). Auftraggeber der Drittmittelprojekte sind die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), die Europäische Kommission, Ministerien und deren Forschungsabteilungen, Bundesländer, Kommunen, Stiftungen und Verbände sowie in Einzelfällen Unternehmen. Eine weitere wichtige Forschungsleistung des Instituts sind Dissertationen und Habilitationen.

Die Ergebnisse der Forschungsprojekte fließen sowohl methodisch als auch inhaltlich in die Lehre ein. Eine profilgestaltende Beziehung zwischen Forschungsaktivitäten und Studium ist durch den eigenen Studienschwerpunkt „Stadt- und Regionalforschung“ im Master vorgesehen.

Sowohl über Forschungs- als auch über Studienprojekte bestehen enge Kooperationen und institutionelle Verbindungen mit Kommunen und Regionen wie auch mit anderen universitären oder außeruniversitären wissenschaftlichen Einrichtungen.

Weitere Informationen über das ISR finden Sie auf der Homepage des Instituts unter: **http://www.isr.tu-berlin.de/** und in dem regelmäßig erscheinenden „ereignISReich“, das Sie kostenlos per Mail oder Post beziehen können.

Universitätsverlag der TU Berlin
ISBN 978-3-7983-2851-8