



Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.
Forschung, Planung, Beratung, Entwicklung

Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I.A.2 / A01
z.Hd. Frau Susanne Stall
Postfach 10 11 43
4002 Düsseldorf – per Mail

Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema
Projektleiter und Vorstand

Kohlhökerstraße 22
28203 Bremen

Fon: +49-(0)421-334708-2
e-mail: vbg@giss-ev.de
internet: www.giss-ev.de

Bremen, 24.06.2024

Stichwort:
A01 – Housing First – 01.07.2024

Stellungnahme zur Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales über den Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Wohnungslosigkeit überwinden – Housing First in Nordrhein-Westfalen auf dem Weg zum 2030-Ziel“ (Drucksache 18/8432)

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme vor dem Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Einleitend kurz zu meinem Hintergrund: Ich bin seit über 35 Jahren Mitarbeiter und mittlerweile auch Projektleiter und Vorstand der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung. Als Koordinator des European Observatory on Homelessness, einer von der EU-Kommission finanzierten Beobachtungsstelle zur Wohnungslosigkeit, war ich bereits relativ früh mit der sehr erfolgreichen Anwendung des Housing-First-Ansatzes in den USA und Canada sowie im europäischen Ausland vertraut. Bereits in den Jahren 2011 bis 2013 habe ich im Rahmen eines von der Europäischen Kommission finanzierten "Social Experimentation Projects" eine übergreifende Evaluation der Implementierung dieses Ansatzes in fünf europäischen Großstädten geleitet.¹ 2018 bis 2020 habe ich für unser Institut die wissenschaftliche Begleitung des vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales dieses Landes im Rahmen des Aktionsprogramms „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ geförderten Modellvorhabens „Housing-First-Fonds – wohnraumbeschaffende und wohnbegleitende Hilfen für wohnungslose Haushalte“ durchgeführt.² Dabei haben freie Träger der Wohnungslosenhilfe aus Spendenmitteln (zum Eigenkapitalersatz) Wohnungen zur Durchführung des Ansatzes gekauft, es wurde ein Curriculum zur Qualifizierung der Wohnbegleitung entwickelt und es wurden über 70 Personen in dauerhafte Wohnverhältnisse mit dem Angebot wohnbegleitender Hilfen nach den Housing-First-Prinzipien vermittelt.

¹ https://www.giss-ev.de/filestorage/publikationen/finalreporhousingfirsteurope_2013.pdf

² <https://www.giss-ev.de/filestorage/projekte/2020/housing-first-paritaetischer-endbericht.pdf>

Den beiden sehr erfolgreichen Berliner Pilotprojekten „Housing First Berlin“ und „Housing First für Frauen“ habe ich beratend zur Seite gestanden. Im Jahr 2023 habe ich im Auftrag der Bayerischen Staatsregierung mit meiner Kollegin Jutta Henke eine Studie zur flächendeckenden Umsetzung des Housing-First-Ansatzes im Freistaat Bayern vorgelegt.³ Schließlich war ich an der Erarbeitung der Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zur Realisierung des Ansatzes beteiligt und leite gegenwärtig die Evaluation von Housing-First-Projekten in Leipzig und Bremen.

In ihrem Koalitionsvertrag haben die Regierungsparteien der nordrhein-westfälischen Landesregierung vereinbart: *„In Zusammenarbeit mit Wohnungsgesellschaften werden wir Housing-First-Projekte bedarfsgerecht in ganz Nordrhein-Westfalen umsetzen.“* Der vorliegende Antrag dient der Umsetzung dieses Vorhabens. Es wäre begrüßenswert, wenn mit der im Antrag vorgesehenen „Anschubfinanzierung“ auch Wege, nicht nur zu einer deutlichen Verbreitung, sondern auch zu einer Verstetigung und dauerhafte Einbettung des Housing-First-Ansatzes in das bestehende Hilfesystem gelingen würde.

Inzwischen sind im Bundesgebiet rund 40 – 50 Projekte mit dem Titel „Housing First“ in der Umsetzung bzw. in der Planung. Mehrere Landesregierungen haben Programme zur Förderung von Pilotprojekten aufgelegt. Mit zunehmender Popularität des Ansatzes steigt auch die Notwendigkeit, genauer festzulegen, was seine wesentlichen Bestandteile und Grundprinzipien sind und in welchen Fällen es sich nicht um Housing First handelt. Ich verwende zur Klarstellung gerne das Bild vom Pudel und dem Hund. So wie jeder Pudel ein Hund ist, aber nicht jeder Hund ein Pudel, so ist Housing First als eine Form des „Betreuten Wohnens“ einzuordnen, aber bei weitem nicht alle Formen des Betreuten Wohnens können auch als Housing First bezeichnet werden. Housing First ist ein spezifisches Angebot der dauerhaften Wohnungsversorgung mit wohnbegleitender Hilfe für eine spezifische Zielgruppe, die aufgrund ihrer komplexen Problemlagen in anderen Formen des Betreuten Wohnens nur selten Berücksichtigung finden. Die im Antrag der Regierungsfractionen vorgesehenen Maßnahmen zur „prinzipientreue(n) Anwendung des Housing-First-Ansatzes“ sind daher ausdrücklich zu begrüßen. Dies gilt sowohl für die Beurteilung der Konzeptionen und der angestrebten Praxis der Angebote als auch für die Qualifizierungserfordernisse für das Personal.

So kann weder von Housing First gesprochen werden, wenn das Wohnungsangebot am Ende und eben nicht am Anfang („first“) einer „Hilfekette“ steht, in der Wohnungslose außerhalb des Wohnungsmarktes „mietfähig“ gemacht werden, noch entspricht es den Prinzipien von Housing First, wenn die Hilfe auf maximal zwei Jahre begrenzt wird oder das Mietverhältnis an die Annahme der angebotenen wohnbegleitenden Hilfen und die Erfüllung von „Mitwirkungspflichten“ gekoppelt ist. Insofern ist auch die vielerorts anzutreffende zeitliche Begrenzung von Housing-First-Projekten problematisch, weil eines der Prinzipien lautet, dass flexible Hilfe so lange verfügbar ist, wie sie benötigt wird. Bei Menschen mit komplexen Problemlagen in den Bereichen Sucht und psychische Erkrankung kann dies durchaus auch auf längere Dauer der Fall sein. Es stellt eine besondere Herausforderung dar, auch eine längerfristige Wohnbegleitung im Rahmen der Finanzierung nach §§ 67 ff SGB XII zu ermöglichen, aber zugleich sicherzustellen, dass die Hilfe für diejenigen Menschen beendet wird, die eine solche Begleitung nicht mehr benötigen und die bei auftretenden Krisen auf Regelhilfen oder gegebenenfalls erneut auf eine rasch reaktivierte Wohnbegleitung zurückgreifen können.

Ohnehin zeigen die Evaluationsergebnisse aus zahlreichen Begleitforschungsprojekten, dass zwar die Wohnstabilität der ehemals Wohnungslosen sehr hoch ist und dass es zumeist deutlich über 80 Prozent von ihnen gelingt, das Mietverhältnis langfristig zu erhalten. Das sichere Wohnverhältnis und die nachdrücklich angebotene, intensive (und möglichst multiprofessionelle) Wohnbegleitung schaffen eine stabile Grundlage für weitergehende Integration. Aber auch Housing First heilt per se keine Erkrankungen und auch in Housing-First-Angeboten gelingt es einigen wenigen Menschen nicht, die Wohnung zu erhalten.

Der deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hält die gesetzlichen Regelungen der §§ 67 ff. SGB XII (Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) für geeignet, die

³ https://www.giss-ev.de/filestorage/publikationen/2023-11-15_studie-housing-first-bayern-bericht-giss.pdf

Wohnbegleitung in Housing-First-Angeboten zu finanzieren.⁴ Er verweist allerdings auf Probleme in der Verwaltungspraxis, die teilweise auch in Nordrhein-Westfalen zu beobachten sind:

„Erfahrungen aus der Arbeit der bestehenden Housing First-Projekte zeigen aber auch vielfältige Hürden in der Verwaltungspraxis. Diese reichen von einer geringen Flexibilität bei der Hilfeplanung und bürokratischen Hürden bei der Bewilligung von Hilfen über eine nicht ausreichende Berücksichtigung individueller Präferenzen bei der Gestaltung der Hilfen bis zur zeitlichen Befristung von Hilfen.

Aufgrund der regelmäßig bei der Zielgruppe des Housing First-Ansatzes anzutreffenden Komplexität des Hilfebedarfs, insbesondere bei Personen, die längere Zeit ohne jegliche Unterkunft gelebt haben, können Hilfeprozesse längere Zeit in Anspruch nehmen. Im Rahmen von Housing First sollen wohnbegleitende Hilfen daher dauerhaft und proaktiv angeboten werden. Das Hilfeangebot bleibt dabei auch bestehen, wenn es vorübergehend oder auch längerfristig nicht in Anspruch genommen wird.“

Auch eine Finanzierung über Fachleistungsstunden und die Praxis der Landschaftsverbände, Nachweise über „erfolgreiche“ Hausbesuche zur Grundlage ihrer Finanzierung zu machen, ist kritisch zu beurteilen, da damit der Ausschluss potenzieller Klientinnen und Klienten begünstigt wird, bei denen Zweifel bestehen, ob sie regelmäßig die benötigten Unterschriften leisten werden. Im Fachjargon wird die Folge solcher Ausschlüsse als „Creaming“ bezeichnet, das in Housing-First-Angeboten unbedingt vermieden werden sollte.

Schließlich ist die Frage zu klären, wie Kosten finanziert werden können, die vor Bezug der Wohnung entstehen, und wie die Wohnungsakquise und der Einsatz von psychologisch/psychiatrisch geschultem Fachpersonal sowie von Peers (Expertinnen und Experten aus Erfahrung) finanziert werden können, die sich als besonders förderlich für den Erfolg des Housing-First-Ansatz erwiesen haben. In diversen Projekten hat sich gezeigt, dass Wohnungsunternehmen und privat Vermietende eher bereit sind, an die Zielgruppe zu vermieten, wenn mögliche Schäden und Mietausfälle über einen Schadensfonds ausgeglichen werden können, auch wenn erfahrungsgemäß nur in wenigen Fällen auf solche Fonds zur Bereinigung von Schäden zurückgegriffen werden muss.

Im Antrag der beiden Fraktionen heißt es auf Seite 3, dass bei Bereitstellung von Wohnraum zu berücksichtigen sei, *„dass angesichts der insgesamt sehr angespannten Situation gerade im Bereich des sozialen Wohnungsbaus Ungleichbehandlungen verschiedener Personengruppen, die Wohnraum suchen bzw. Angst vor Wohnungsverlust haben, vermieden werden müssen.“* Dabei ist aber zu bedenken, dass Wohnungslose und insbesondere diejenigen mit komplexen Problemlagen in aller Regel unverorgt am Ende der Wohnungsuchenden-Schlange stehen bleiben, wenn ihre Benachteiligungen nicht durch gezielte Maßnahmen ausgeglichen werden. Dass sie vom Wohnungsmarkt fast vollständig ausgeschlossen sind, kann mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus allein oder mit good-will-Erklärungen der Wohnungswirtschaft nicht behoben werden. Um in gleicher Weise wie die übrige Bevölkerung am Wohnen teilzuhaben, brauchen sie „Vorfahrt“ am Wohnungsmarkt. Hier wäre es sehr zu begrüßen, wenn sowohl die Kommunen als insbesondere auch das für die Wohnraumförderung zuständige Ressort der Landesregierung Initiativen ergreifen würden, um einen prioritären Zugang der Zielgruppe zu dauerhaften Wohnverhältnissen zu ermöglichen. Dazu zählen beispielsweise Städtebauliche Verträge zur Bodennutzung mit Vorgaben für eine anteilmäßige Versorgung von Wohnungslosen, Quotenvorgaben im Neubau und im Bestand, zielgruppenspezifische Förderprogramme und lokale Bauprojekte für Wohnungslose, der Ankauf von Belegungsrechten, Kooperationsprojekte zwischen Wohnungsunternehmen, Wohlfahrtspflege und Kommunen, die Förderung Sozialer Wohnraumagenturen, die Abdeckung finanzieller Risiken der Vermieterseite, Regelungen zur Überschreitung der KdU-Richtwerte für Wohnungslose, die Anerkennung von Mieten im geförderten Wohnungsbau als angemessen, alle

⁴ Empfehlungen des Deutschen Vereins zum Housing First-Ansatz in den Wohnungsnotfallhilfen – Konzept und Umsetzungshinweise, Berlin, 2022, S. 11. https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2022/dv-1-22_housing-first.pdf

Maßnahmen zur Überwindung der weitverbreiteten SCHUFA-Barriere für Wohnungssuchende mit Schuldenhistorie, der Abbau bürokratischer Hürden bei der Anmietung (rasche Zustimmung der Jobcenter zur Anmietung) sowie die Berücksichtigung von Wohnungslosen in kommunalen Wohnraumkonzepten und lokalen und regionalen Bedarfsplanungen.

In Österreich ist auf Bundesebene ein Programm „Housing First Österreich“ aufgelegt und mit öffentlichen Mitteln in Höhe von 6,6 Mio. Euro ausgestattet worden, um in einem relativ kurzen Zeitraum bis zu 1.000 wohnungslosen Menschen ein neues und dauerhaftes Zuhause zu ermöglichen. Österreich hat knapp über 9 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner. Es ist kaum einzusehen, wieso nicht vergleichbare und im Umfang angepasste Programme auch in Deutschland auf Bundes- und Landesebene möglich sein sollten, zumal im Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung und für die Hilfen für von Wohnungslosigkeit akut betroffene Menschen ein Vielfaches aufgewendet werden muss. Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit der Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ bereits für andere Bundesländer und für den Bund beispielgebende Aktivitäten ergriffen. Bei der von unserem Institut durchgeführten wissenschaftlichen Begleitung dieser Landesinitiative wird uns allerdings häufiger berichtet, dass auch in den in diesem Rahmen geförderten Projekten Wohnungslose mit komplexen Problemlagen eher geringe Chancen auf eine Vermittlung haben. Es ist daher sehr zu begrüßen, wenn nun noch weitere Anstrengungen unternommen werden sollen, auch diesen Personenkreis mit dem erfolgreich erprobten Housing-First-Ansatz die Integration in dauerhafte Wohnverhältnisse zu ermöglichen. Im Antrag der Regierungsfractionen ist die Zielgruppe des Ansatzes zutreffend beschrieben. Es sollte darauf geachtet werden, dass bei der Realisierung zusätzlicher Angebote dieser Fokus nicht verloren geht.

In der europäischen Fachdiskussion wird unterschieden zwischen dem zielgruppenspezifischen und intensiven Housing-First-Ansatz einerseits und einer wohnungsgeleiteten („housing-led“) Strategie für alle Wohnungslosen andererseits. Präventive Maßnahmen zur Vermeidung von Wohnungsverlusten und eine möglichst schnelle Reintegration aktuell Wohnungsloser in dauerhafte Wohnverhältnisse sollte demnach das Ziel von Maßnahmen für alle Wohnungslosen sein, aber nicht alle Wohnungslosen benötigen die relativ intensive, möglichst multi-professionelle und konsequent aufsuchende Unterstützung, die der Housing-First-Ansatz bietet. Housing First ist kein Allheilmittel zur Überwindung von Wohnungslosigkeit. Insofern ist der Forderung des Antrags der Regierungsfractionen beizupflichten, den Ansatz in weitergehende Maßnahmen zur Erreichung des 2030-Ziels einzubetten. Dazu gehören auch die dringend erforderliche Heilungswirkung von Mietschuldenübernahmen bei ordentlichen Kündigungen wegen Zahlungsverzugs analog zu den Regelungen für die fristlose Kündigung sowie Maßnahmen zur besseren Vermeidung von Wohnungslosigkeit bei vorübergehender Inhaftierung und bei Entlassung nach längerfristigen Haft- und Klinikaufenthalten.