

Handlungsleitfaden zur Umsetzung des Housing-First-Ansatzes in Sachsen



VON MENSCH ZU MENSCH.

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund und Auftrag des Handlungsleitfadens	3
2	Vergleichbarkeit der Leipziger Ausgangslage und Struktur von Wohnungslosigkeit in Sachsen.....	4
3	Grundzüge des Housing-First-Ansatzes.....	6
4	Die Zielgruppe des Ansatzes.....	8
5	Realisierungsbedingungen für Housing-First-Projekte.....	9
5.1	Überörtliche Empfehlungen und Kooperationsstrukturen	9
5.2	Finanzieller und ideeller/gesellschaftlicher Mehrwert aus der erfolgreichen Umsetzung.....	10
5.3	Erforderliche innerbehördliche Voraussetzungen (ggf. Besonderheiten für kleinere Kommunen im ländlichen Raum).....	11
5.4	Günstige Strukturen/Netzwerke für eine erfolgreiche Umsetzung	11
5.5	Kommunale Personal- und Sachbindung für das Projekt.....	12
5.6	Einzuplanende Kosten	12
5.7	Zeitlich erforderlicher Rahmen der Umsetzung.....	13
5.8	Erforderliche Vorarbeiten vor Beginn der Umsetzung	14
5.9	Akquise von Wohnraum	14
5.10	Bindung weiterer Projektpartner (z. B. für ambulante Betreuung).....	15
5.11	Voraussetzungen für Vermittlung/Gewinnung von Teilnehmenden an dem Projekt.....	16
5.12	Mögliche Herausforderungen im Verlauf des Projektes.....	17
5.13	Öffentlichkeitsarbeit.....	17
6	Checkliste zur Umsetzung des Housing-First-Ansatzes.....	18
	Vorbereitungsphase (drei bis sechs Monate)	18
	Durchführungsphase.....	19
7	Literatur.....	19

1 Hintergrund und Auftrag des Handlungsleitfadens

Dieser Handlungsleitfaden ist im engen Zusammenhang mit der Evaluation eines Housing-First-Projektes in Leipzig (Projekt »Eigene Wohnung«) zu sehen. Es war Teil des Evaluationsauftrags, auf der Grundlage der Erfahrungen in diesem Projekt einen praxisorientierten Handlungsleitfaden zur Umsetzung des Housing-First-Ansatzes in anderen Gebietskörperschaften des Freistaates Sachsen zu erstellen.

In diesem Handlungsleitfaden sollte unter anderem auf folgende Inhalte eingegangen werden:

- finanzieller und ideeller/gesellschaftlicher Mehrwert aus der erfolgreichen Umsetzung eines solchen Projektes,
- erforderliche innerbehördliche Voraussetzungen (ggf. Besonderheiten für kleinere Kommunen im ländlichen Raum),
- günstige Strukturen/Netzwerke für eine erfolgreiche Umsetzung,
- kommunale Personal- und Sachbindung für das Projekt,
- einzuplanende Kosten,
- zeitlich erforderlicher Rahmen der Umsetzung,
- erforderliche Vorarbeiten vor Beginn der Umsetzung,
- Akquise von Wohnraum,
- Bindung weiterer Projektpartner (z. B. für ambulante Betreuung),
- Voraussetzungen für Vermittlung/Gewinnung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Projektes,
- mögliche Mehrbelastungen im Verlauf des Projektes,
- Öffentlichkeitsarbeit.

Der Handlungsleitfaden sollte auch Beispiele guter Praxis und gewonnene Erkenntnisse aus der Projektumsetzung in Leipzig als praktische Untersetzung der einzelnen Kerninhalte enthalten, d. h. Hinweise zu konkreten spezifischen Gegebenheiten in Leipzig und wie diese potenziell in anderen Kommunen angegangen werden können.

Schließlich wurde vereinbart, dass der Handlungsleitfaden eine »Checkliste« für Kommunen/ Landkreise enthalten soll, um für eine Entscheidung zur Durchführung eines entsprechenden kommunalen Projektes hinreichend Aussagen zum erforderlichen personellen, sachlichen und zeitlichen Aufwand zu ermöglichen.

2 Vergleichbarkeit der Leipziger Ausgangslage und Struktur von Wohnungslosigkeit in Sachsen

Der Auftrag ist aus verschiedenen Gründen nicht einfach zu erfüllen: In Sachsen gibt es lediglich zwei weitere kreisfreie Städte, in denen, wie in Leipzig, die Zahl der untergebrachten Wohnungslosen eine dreistellige (in Dresden sogar vierstellige) Größenordnung einnimmt. Dabei hat schon die Stadt Chemnitz an den Stichtagen zum Ende des Monats Januar der Jahre 2022 und 2023 lediglich rund ein Drittel der untergebrachten Wohnungslosen registriert als es in Leipzig der Fall war. Da es bei der Zielgruppe des Housing-First-Ansatzes auch und gerade um Personen geht, die über lange Zeit völlig ohne institutionelle Unterkunft auf der Straße oder in Behelfsunterkünften gelebt haben und für diese Teilgruppe von Wohnungslosen keine Daten vorliegen, kann die Zahl der untergebrachten Wohnungslosen, die das Bundesamt für Statistik seit 2022 jeweils zum 31.01. des Jahres erhebt, lediglich hilfsweise als Anhaltspunkt genommen werden.

In den Landkreisen lag Ende Januar 2023 die Zahl der untergebrachten Wohnungslosen mit Ausnahme des Landkreises Meißen lediglich im zweistelligen Bereich, und in fünf der zehn Flächenkreise (Leipzig, Nordsachsen, Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Mittelsachsen und Bautzen) wurden dem Statistischen Bundesamt am 31.01.2023 weniger als 50 untergebrachte Wohnungslose gemeldet.

Tabelle 1: Untergebrachte Wohnungslose am 31.01.2022 und 31.01.2023 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes: alle kreisfreien Städte und Landkreise in Sachsen

Gebietskörperschaft	Untergebrachte Wohnungslose am 31.01.2022	Untergebrachte Wohnungslose am 31.01.2023
Leipzig, Landkreis	10	10
Nordsachsen, Landkreis	25	15
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Landkreis	20	25
Mittelsachsen, Landkreis	40	30
Bautzen, Landkreis	45	45
Vogtlandkreis	25	55
Görlitz, Landkreis	55	55
Erzgebirgskreis	30	80
Zwickau, Landkreis	75	95
Meißen, Landkreis	35	100
Chemnitz, kreisfreie Stadt	180	275
Leipzig, kreisfreie Stadt	550	804
Dresden, kreisfreie Stadt	570	1390

Quelle: DESTATIS, Wohnungsloserhebungen zum 31.01.2022 und zum 31.01.2023, Daten auf Kreisebene.

<https://www.genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=statistikTabellen&selectionname=22971>

Hinzu kommt, dass es sich bei den sächsischen Landkreisen um relativ große Gebietskörperschaften mit zwischen 30 und 60 kreisangehörigen Gemeinden handelt, zwischen denen teilweise erhebliche Entfernungen zurückzulegen sind. Ferner fehlt es in den Landkreisen an vergleichbaren Strukturen und Netzwerken, wie sie in Leipzig sowohl in der Wohnungslosenhilfe als auch in der Eingliederungshilfe und der psychosozialen Versorgung vorzufinden sind. In den Landkreisen gibt es auch keine Straßensozialarbeit, die die Kontaktaufnahme und den Beziehungsaufbau mit besonders ausgegrenzten Wohnungslosen in Leipzig deutlich erleichtert hat.

Es gibt im ländlichen Raum auch kein vergleichbar großes Wohnungsunternehmen, das in der Lage ist, in größerem Umfang Wohnungen zur Auswahl anzubieten und dauerhafte Mietverhältnisse mit den von der Kommune oder dem Kreis ausgesuchten ehemals Wohnungslosen einzugehen. Dennoch existieren auch in den Landkreisen kommunale Wohnungsunternehmen, die gegebenenfalls den Wohnungsbedarf, der dort ohnehin geringer ist, abdecken können.

Als positive Faktoren sind andererseits hohe Leerstandsquoten in den meisten Landkreisen zu nennen, die die Wohnraumakquise – auch bei privaten Vermieterinnen und Vermietern – erleichtern könnten. Besonders ausgegrenzte Wohnungslose mit komplexen Problemlagen sind im ländlichen Raum häufig auch den Behörden bereits hinlänglich bekannt, zumal ihre Zahl eher überschaubar sein wird. Erfahrungen aus diversen Wohnungslosenerhebungen zeigen, dass sie in den Kreisstädten eher anzutreffen sind als in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden.

Eine Durchführung von eigenständigen Housing-First-Projekten mit speziell dafür geschultem Personal und eigenen Richtlinien wird sicher nur dort Sinn machen, wo eine gewisse Mindestzahl von Wohnungslosen aus der Zielgruppe existiert. Vermutlich ist das eher in den Landkreisen mit mehr als 50 untergebrachten Wohnungslosen im Januar 2023 (Vogtlandkreis, Landkreis Görlitz, Erzgebirgskreis, Landkreis Zwickau und dem Landkreis Meißen) sowie den beiden kreisfreien Städten Dresden (wo bereits ein Pilotprojekt existiert) und Chemnitz der Fall. Aber auch bei den genannten Landkreisen ist vor Ort zu klären, ob tatsächlich von der Zahl der untergebrachten Wohnungslosen auf eine hinreichend große Zahl von Wohnungslosen der Zielgruppe für Housing First geschlossen werden kann und ob eine entsprechende Motivation bei diesen Wohnungslosen zum Eingehen eines Mietverhältnisses und zur Annahme von wohnbegleitender Unterstützung besteht.

Ist dies nicht der Fall und handelt es sich um Landkreise mit einer nur kleinen Zahl von langjährig Wohnungslosen mit komplexen Problemlagen, muss mit geeigneten Trägern der Wohnungslosenhilfe geklärt werden, ob sie sich dennoch auf Hilfen nach den Prinzipien des Housing-First-Ansatzes im Einzelfall einlassen können. Es könnte dann im Rahmen von Leistungsvereinbarungen nach §§ 75 ff. SGB XII für Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII eine Regelung zur Finanzierung wohnbegleitender Hilfen nach den Housing-First-Prinzipien im Einzelfall abgeschlossen werden, die den Anforderungen an die notwendige Qualifizierung des Personals, an eine dauerhafte Wohnungsversorgung mit Bleibeperspektive und die bedarfsgerechte Intensität, Personenorientierung, Flexibilität und Dauer der Hilfen entsprechen.

Ein Angebotstyp dieser Art könnte in der entsprechenden Leistungsvereinbarung festgelegt werden. Dabei ist auch von Bedeutung, dass beispielsweise Hausbesuche, bei denen die Klientin bzw. der Klient nicht angetroffen wird, dennoch vergütet werden und dass die bürokratischen Anforderungen an Hilfeplanung und Zielerreichung gering gehalten werden und ausreichend Raum für die individuellen Präferenzen der Hilfebeziehenden zulassen.

3 Grundzüge des Housing-First-Ansatzes

Housing First bedeutet in aller Kürze die unmittelbare Vermittlung von Wohnungslosen mit komplexen Problemlagen ohne Umwege und Zwischenstationen außerhalb des regulären Wohnungsmarktes in dauerhaft gesicherten Individualwohnraum, verknüpft mit einem nachdrücklichen Angebot an aufsuchenden wohnbegleitenden Hilfen, deren Annahme aber auf Freiwilligkeit beruht.

Der Ansatz hat seinen Ursprung in Bestrebungen des klinischen Psychologen Dr. Sam Tsemberis, mit der Organisation »Pathways to Housing« in New York neue Wege bei der Beendigung von Wohnungslosigkeit für Personen mit psychischer Erkrankung und Suchtmittelabhängigkeit zu beschreiten und sich dabei an den individuellen Präferenzen der Patientinnen und Patienten zu orientieren (Tsemberis 2010; Padget et al. 2016).

Nach zahlreichen positiven Evaluationen in den USA, in Kanada und auch in Europa ist der Ansatz zwischenzeitlich auch in vielen (west-)europäischen Staaten eingeführt worden, fokussiert sich hier aber – von einigen Ausnahmen abgesehen – weniger auf bereits ärztlich als psychisch erkrankt diagnostizierte Personen ohne Wohnung, sondern auf Langzeitwohnungslose mit komplexen Problemlagen, die in den regulären Angeboten der Wohnungslosenhilfe immer wieder gescheitert sind und die auch Angebote, die ärztliche Diagnosen erfordern, eher meiden.

In einem – unter Mitwirkung von Dr. Tsemberis erarbeiteten – Leitfaden für Europa, dem »Housing First Guide Europe« (Pleace 2016), werden die Grundprinzipien des Ansatzes erläutert. Sie lauten wie folgt:

1. Wohnen ist ein Menschenrecht:

Im Grundverständnis von Housing First wird die Verfügung über einen eigenen, abgeschlossenen Wohnraum mit Bleibeperspektive als ein Recht angesehen, das man sich nicht erst durch den Nachweis von »Wohnfähigkeit« vor Bezug einer Wohnung in Einrichtungen und Sonderwohnformen »verdienen« muss. Allerdings wird – wie von jeder anderen Mieterin und jedem anderen Mieter – verlangt, dass die mietvertraglichen Pflichten eingehalten werden.

2. Wahlfreiheit und Entscheidungsmöglichkeiten für die Nutzerinnen und Nutzer:

Dieses Prinzip ist von ganz besonderer Bedeutung für den Housing-First-Ansatz. Es räumt den Präferenzen der ehemals Wohnungslosen und ihrer möglichst weitgehenden Selbstbestimmung höchsten Stellenwert ein, sowohl bei der Wahl des Stadtteils und der Auswahlkriterien für die Wohnung und bei ihrer Einrichtung als auch bei Art, Intensität und Inhalten der gewünschten Unterstützung.

3. Trennung von Wohnung und Unterstützung:

Eine klare organisatorische Trennung der beiden Funktionen erlaubt erst einen vertrauensvollen Beziehungsaufbau in der Wohnbegleitung. Aber neben der Rollentrennung beinhaltet dieses Grundprinzip noch deutlich mehr: Die Ablehnung von wohnbegleitender Hilfe führt nicht zur Kündigung, Wohnungsverlust und Wohnungswechsel führen nicht zum Abbruch der Hilfe. Und die Wohnbegleitung wird auch fortgeführt, wenn Nutzerinnen und Nutzer des Angebots vorübergehend in Haft oder Therapie sind.

4. Recovery-Orientierung:

Das Konzept von Recovery beinhaltet die ganzheitliche Orientierung auf das Wohlbefinden, die Lebenszufriedenheit und die Selbstbestimmung der unterstützten Person. Im Zentrum stehen dabei die physische und psychische Gesundheit, das soziale Umfeld und die Aussicht auf ein besseres und sichereres Leben.

5. Harm Reduction (akzeptierender Ansatz bei Sucht):

Bei diesem auf Schadensminimierung abzielenden und akzeptierenden Ansatz im Umgang mit Suchtproblemen stehen Abstinenz und Entzug von Suchtmitteln nicht im Vordergrund. Der Fokus liegt vielmehr auf der Unterstützung bei der Verminderung des problematischen Gebrauchs und seiner schädlichen Folgen.

6. Aktive Beteiligung ohne Druck und Zwang:

Housing First verzichtet bewusst auf Sanktionen. Wohnbegleitende Hilfe wird aufsuchend, mit erheblichem Nachdruck und gegebenenfalls auch wiederholt angeboten, aber ihre Annahme beruht auf Freiwilligkeit. Den Nutzerinnen und Nutzern wird regelmäßig aktiv und durchaus auffordernd – jedoch nicht aggressiv – verdeutlicht, dass Betreuung, Behandlung und Beratung immer verfügbar sind und dass eine positive Veränderung der Gesundheit, des Wohlbefindens und der sozialen Inklusion sowie insgesamt ein besseres Leben möglich sind. Zu den Methoden in diesem Kontext gehören Hausbesuche, Gespräche, Empfehlungen, Informationsweitergabe, Unterstützung und Beratung.

7. Personenzentrierte Hilfeplanung:

Die wohnbegleitenden Hilfen sollen als flexible und individualisierte Unterstützung strikt an den Bedürfnissen und Lebensentwürfen der einzelnen Nutzerin und des einzelnen Nutzers orientiert sein. Eine rein schematische Hilfeplanung, bei der individuelle Defizite in allen Bereichen des Lebens abgefragt und Ziele und Maßnahmen zur Behebung der Defizite vereinbart werden, ist dabei eher zu vermeiden. Motivierende Gesprächsführung setzt an den individuellen Stärken und den Potenzialen für Veränderung an.

8. Flexible Unterstützung so lange wie nötig:

Eine strikte zeitliche Begrenzung widerspricht dem Housing-First-Konzept. Solange die wohnbegleitende Hilfe benötigt wird, soll sie auch gewährleistet sein. Dieses Grundprinzip trägt auch der Tatsache Rechnung, dass der Hilfebedarf oft schwankend ist und insbesondere bei Menschen mit komplexen Problemlagen länger andauern kann. Gegenüber einer weit verbreiteten Tendenz, die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zeitlich zu begrenzen, kann dieses Prinzip durchaus als Herausforderung angesehen werden. Unter anderem wirft es die Frage auf, wer darüber befindet, ob die Unterstützung noch »nötig« ist. Im Sinne der gesetzlichen Regelung ist sie u. a. dann nicht mehr nötig, wenn die ehemals wohnungslosen Menschen das Leben in der Gemeinschaft auch aus eigenen Kräften bewältigen können.

Housing First ist – wie immer wieder zu betonen ist – nicht »housing only«. Das bedeutet, die Vermittlung in eigenen Individualwohnraum ist verbunden mit einem intensiven Angebot von wohnbegleitenden Hilfen, deren Annahme jedoch auf Freiwilligkeit beruht. Der Ansatz unterscheidet sich von anderen Formen des Ambulant Betreuten Wohnens zumeist in der Intensität und Flexibilität der gewährten Unterstützung, die in hohem Maße von den Empfängerinnen und Empfängern selbst gesteuert wird, mit seiner besonderen Betonung der personellen Präferenzen, an denen sich die Unterstützung zu orientieren hat, und darin, dass die Wohnung am Beginn und nicht am Ende einer »Hilfekette« steht. Der Bezug der Wohnung bietet von Beginn an eine mietvertraglich gesicherte Bleibeperspektive, die wiederum als entscheidende Grundvoraussetzung für weitergehende Integrationsschritte angesehen wird.

Betreute Wohngemeinschaften oder die Vermittlung in Wohnungen zum Abschluss längerfristiger Vorbereitungen in Sonderwohnformen (Einrichtungen, Trainingswohnungen etc.) sind mit dem Begriff »Housing First« ebenso wenig in Einklang zu bringen wie die Vermittlung in zeitlich befristete Mietverhältnisse oder in Wohnungen, in denen der Aufenthalt an die Annahme und Dauer eines Betreuungsverhältnisses gebunden ist.

4 Die Zielgruppe des Ansatzes

Der »Housing First Guide Europe« definiert die Zielgruppe wie folgt (Pleace 2016, S. 12):

»Housing First ist für Menschen entworfen, die ein hohes Ausmaß an Hilfe brauchen, um die Obdachlosigkeit hinter sich zu lassen. Unter den Zielgruppen, an die sich Housing-First-Angebote wenden, sind wohnungslose Menschen mit schwerwiegenden psychiatrischen Erkrankungen oder mit Problemen der psychischen Gesundheit, wohnungslose Personen mit problematischem Drogen- und Alkoholkonsum und wohnungslose Menschen mit einer schlechten körperlichen Gesundheit, chronischen Erkrankungen oder mit Behinderungen. Housing-First-Angebote haben sich auch als effektiv für Menschen erwiesen, die von langfristiger oder wiederholter Wohnungslosigkeit betroffen sind und denen neben anderen Unterstützungsbedarfen oft ein soziales Netzwerk fehlt, das heißt, ihnen fehlt die Hilfe von FreundInnen, Familie oder einer Gemeinschaft. In den USA und Kanada sind Housing-First-Angebote auch für wohnungslose Familien und junge Menschen zugänglich.«

Für die Umsetzung von Housing First ist von herausragender Bedeutung, die Wohnungslosen zu finden und zur Teilnahme zu motivieren, für die der Ansatz vorgesehen und geeignet ist. In diversen Gesprächsforen ist immer mal wieder Verwunderung darüber geäußert worden, dass einerseits auch Housing-First-Projekte Anforderungen an potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer stellen. Gemeinhin gehört dazu ein Mindestmaß an Motivation, eine Wohnung zu erhalten und Unterstützung in Anspruch zu nehmen, und es gibt Ausschlussgründe beispielsweise gegenüber Personen, für die Individualwohnraum in einer größeren Nachbarschaft aufgrund einer massiven psychischen Erkrankung mit psychotischen Schüben wenig Aussichten auf einen erfolgreichen Verlauf bietet. Dabei geht es nicht um vorschnelle Ablehnungen wegen angeblich fehlender »Wohnfähigkeit«, sondern um eine Grenzziehung nach eingehender Prüfung der Ablehnungsgründe. Suchterkrankungen sind, ebenso wie psychische Erkrankungen, an sich kein Ausschlussgrund, sondern sollten eher als Hinweis darauf gewertet werden, dass der Housing-First-Ansatz infrage kommt.

Andererseits ist auch keineswegs von allen Angehörigen der beschriebenen Zielgruppe zu erwarten, dass sie sich auf ein Angebot nach Housing-First-Prinzipien einlassen. Die Erfahrung zeigt hier vielmehr, dass gerade bei dieser Zielgruppe – oft aufgrund von negativen Erfahrungen mit dem Hilfesystem in der Vergangenheit – die Skepsis gegenüber einem Wohnangebot mit sozialarbeiterischer Begleitung verbreitet ist und auch die Fähigkeiten, Wartezeiten zu überbrücken, Termine wahrzunehmen (z. B. für erste Gespräche, für die Wohnungsbesichtigung etc.) und Vertrauen zu entwickeln, eher gering ausgeprägt ist. Das hat gerade auch das Leipziger Beispiel wieder gezeigt, bei dem relativ viele anberaumte Gesprächstermine nicht wahrgenommen wurden und der Kontakt erst beim zweiten oder sogar beim dritten Termin zustande kam. Dem Beziehungsaufbau bereits vor Bezug der Wohnung und einem aktiven Zugehen auf die infrage kommenden Wohnungslosen kommt daher große Bedeutung zu.

Für Sachsen könnte – auch im Anschluss an die erwähnten Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge – als Voraussetzung definiert werden, dass es sich bei der Zielgruppe von Housing-First-Unterstützungen um Personen handeln soll, die über einen Zeitraum von länger als einem Jahr wohnungslos waren und die aufgrund ihrer komplexen Problemlagen (Sucht, psychische Erkrankung) mit dem gängigen Instrumentarium bislang nicht in Wohnraum integriert werden konnten. Sie sollten motiviert sein, eigenen Wohnraum zu beziehen und zu erhalten und wohnbegleitende Hilfen (einschließlich eines wöchentlichen Hausbesuchs) anzunehmen. Als Ausschlussgründe können beispielsweise akute Selbst- und Fremdgefährdung und fehlende Leistungsansprüche bzw. fehlendes Einkommen zur Abdeckung der Mietkosten festgelegt werden, soweit es nicht möglich ist, entsprechende Ansprüche zu realisieren. Letztlich werden die örtlichen Sozialhilfeträger entsprechende Festlegungen treffen müssen.

5 Realisierungsbedingungen für Housing-First-Projekte

5.1 Überörtliche Empfehlungen und Kooperationsstrukturen

Die Realisierung von Housing-First-Projekten in Deutschland hat im europäischen Vergleich eher spät eingesetzt, aber dann eine beachtliche Dynamik in den letzten Jahren erfahren. Inzwischen gibt es deutlich mehr als 30 Housing-First-Projekte in Deutschland und es kommen dauernd neue hinzu. Nicht alle diese Projekte setzen alle der oben genannten Prinzipien um, sodass auch ein Verständigungsprozess darüber eingesetzt hat, was unter Housing First zu verstehen ist und was nicht. Es hat sich ein Bundesverband Housing First gegründet, die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe hat eine Projektgruppe eingesetzt, und der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hat im September 2022 Empfehlungen zur Umsetzung des Housing-First-Ansatzes veröffentlicht, in denen eine Finanzierung über die gesetzliche Regelung zu §§ 67 ff. SGB XII als möglich und sinnvoll beurteilt wird.

Viele Bundesländer und überregionale Kostenträger haben zwischenzeitlich in ihren Regierungsprogrammen und in eigenen Förderprogrammen festgelegt, dass der Housing-First-Ansatz gefördert werden soll. So ist im Koalitionsvertrag für das Land Baden-Württemberg 2021 zu lesen:

»Wir wollen Menschen, die von Obdach- und Wohnungslosigkeit betroffen oder bedroht sind, besser mit Wohnungen versorgen. Dafür werden wir in enger Zusammenarbeit mit den Kommunen und freien Trägern Housing-First-Modellprojekte auflegen.«¹⁾

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat in ihrem Koalitionsvertrag 2022 festgeschrieben:

»In Zusammenarbeit mit Wohnungsgesellschaften werden wir Housing-First-Projekte bedarfsgerecht in ganz Nordrhein-Westfalen umsetzen.«²⁾

In Berlin und Bremen wurde vereinbart, bereits bestehende Housing-First-Ansätze zu verstetigen und auszuweiten. In Rheinland-Pfalz erhalten in den Jahren 2023 und 2024 jeweils drei ausgewählte Housing-First-Projekte eine dreijährige Förderung des Landes. In Bayern wurde eine Studie zur flächendeckenden Umsetzung des Housing-First-Ansatzes in Auftrag gegeben.

1) https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/210506_Koalitionsvertrag_2021-2026.pdf, S. 136. Stand 18.10.2023.

2) https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf, S. 105. Stand 18.10.2023

Das Land Schleswig-Holstein hat bereits im Jahr 2020 eine »Förderrichtlinie zum Sonderprogramm »Wohnraum für besondere Bedarfsgruppen« beschlossen, die auch den Housing-First-Ansatz insoweit unterstützt, als es Bauträgern eine Refinanzierungsmöglichkeit erhöhter Betriebs- und Verwaltungskosten über höhere Bewilligungsmieten einräumt.³⁾ Eine regionale Förderlinie hat der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) aufgelegt. Er fördert den Ankauf von Wohnungen, in die Personen aus der Zielgruppe von Housing First mit regulären Mietverträgen vermittelt werden und eine Wohnbegleitung nach Housing-First-Prinzipien erhalten sollen. Für die Jahre 2022 bis 2027 beträgt das Fördervolumen 6 Mio. Euro. Gefördert werden sowohl der Kauf von Wohneinheiten als auch eine Risikoabdeckung für Träger, die Wohnraum über Zwischenmietmodelle akquirieren. Der verlorene Investitionskostenzuschuss beträgt beim Wohnungskauf pro Wohneinheit maximal 30 % der Kaufsumme, wobei die Höchstsumme auf maximal 30.000 Euro pro Wohneinheit begrenzt wird. Dieser Höchstbetrag enthält auch entstehende Kaufnebenkosten. Die Wohnungen müssen für einen Zeitraum von zehn Jahren ausschließlich für Housing-First-Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden.⁴⁾

5.2 Finanzieller und ideeller/gesellschaftlicher Mehrwert aus der erfolgreichen Umsetzung

Der Housing-First-Ansatz ist kein »Billigangebot« zur Einsparung von öffentlichen Mitteln bei der Überwindung von Wohnungslosigkeit. Wenn er in der erforderlichen Intensität und mit der im Einzelfall durchaus länger benötigten Wohnbegleitung umgesetzt wird, ist er auch mit entsprechenden Kosten verbunden. Gleiches gilt aber auch für die Unterbringung und Versorgung von Wohnungslosen, die keine Chance auf eine Wohnintegration und Beendigung ihrer Wohnungslosigkeit erhalten und zu der die Gemeinden bei unfreiwilliger Wohnungslosigkeit verpflichtet sind.

In Leipzig kostete die Notunterbringung einer wohnungslosen Person mit einer rudimentären Betreuung im Jahr 2023 durchschnittlich 2.489 Euro pro Monat, die Kosten für durchschnittliche Miete und eine intensive Wohnbegleitung im Housing-First-Projekt beliefen sich dagegen »nur« auf 1.289 Euro pro Monat. Die größten Einsparungen lassen sich erzielen, wenn es auch gelingt, die ehemals Wohnungslosen wieder in Erwerbsarbeit zu integrieren (und damit auch die Mittel einzusparen, die die örtlichen Träger für die Kosten der Unterkunft im Rahmen der Mindestsicherung aufzubringen haben). In Einzelfällen ist dies in Leipzig gelungen, realistischere Weise ist das aber nur für einen begrenzten Anteil der im Fokus stehenden (ehemals) Wohnungslosen zu erwarten, weil ihre Chancen auf Integration in reguläre Erwerbsarbeit durch komplexe Problemlagen, körperliche und häufiger auch altersbedingte Erkrankungen eingeschränkt sind.

Auch wenn hier nur in begrenztem Umfang mit Einsparungen zu rechnen ist und die Kosten für die intensivere Wohnbegleitung höher ausfallen als zumeist im traditionellen und zeitlich enger befristeten Betreuten Wohnen, wird hier für einen Personenkreis, bei dem andere Hilfeangebote über lange Zeit ganz offensichtlich nicht gegriffen haben, Wohnungslosigkeit beendet. Es wird eine hohe Stabilität in regulären Mietverhältnissen und durch die gesicherte Bleibperspektive eine perspektivisch deutlich bessere Lebenslage erreicht als sie durch eine Notunterbringung zu noch höheren Kosten hätte gewährleistet werden können. Daher ist sowohl der finanzielle (im Sinne von effizienterem Einsatz von Mitteln) als auch der ideelle/gesellschaftliche Mehrwert als hoch zu beurteilen.

3) https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/W/wohnen/Downloads/210115_Richtlinie_WohnenbesondereBedarfe.html. Stand 18.08.2023.

4) Vgl. <https://www.lwl-inklusionsamt-soziale-teilhabe.de/de/informationen-fur-fachleute/housing-first/#forderrichtlinie-housing-first>. Stand 18.08.2023.

5.3 Erforderliche innerbehördliche Voraussetzungen (ggf. Besonderheiten für kleinere Kommunen im ländlichen Raum)

Für ambulante Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in eigenem Wohnraum sind in Sachsen, wie in zahlreichen anderen Bundesländern, die örtlichen Sozialhilfeträger zuständig, also die kreisfreien Städte und die Landkreise. Die kreisangehörigen Gemeinden beteiligen sich an den Kosten über die Kreisumlage.

In den Landkreisen, in denen aufgrund der Anzahl der Wohnungslosen aus der Zielgruppe überhaupt ein entsprechendes Projekt infrage kommt, wird es häufig bei einem freien Träger in der Kreisstadt angesiedelt sein. Gleiches gilt in Landkreisen, bei denen lediglich eine Einzelfallhilfe nach Housing-First-Prinzipien anvisiert wird.

Der Aufwand, der in Leipzig für die Koordination und Steuerung des Projektes und der Begleitforschung betrieben wurde, dürfte insbesondere im ländlichen Raum deutlich geringer sein, zumal auch nicht jedes Projekt aufwendig evaluiert werden muss. Letztlich wird vonseiten des Kreises eine Leistungsvereinbarung mit einem geeigneten Leistungserbringer (in der Regel ein Träger der freien Wohlfahrtspflege) nach § 75 SGB XII abzuschließen sein, es wird bei Vorlage eines anspruchsbegründenden Berichtes darüber zu entscheiden sein, ob es sich um eine wohnungslose Person handelt, die der Zielgruppendefinition entspricht, ob entsprechender Wohnraum zum dauerhaften und rechtlich geschützten Verbleib für sie verfügbar ist, und es wird abzuklären sein, in welchem Umfang und für welchen Zeitraum die wohnbegleitende Hilfe bewilligt wird. Eine priorisierte Bearbeitung sollte sichergestellt werden, um lange Wartezeiten bis zu einer Bewilligung der Leistungen zu vermeiden.

Um zu verhindern, dass bei Hilfeunterbrechungen die Hilfe eingestellt wird, und um eine zu frühzeitige Beendigung der Hilfe trotz fortbestehenden Bedarfs zu unterlassen, sind entsprechende Vereinbarungen mit dem freien Träger zu treffen. Empfehlenswert ist eine Finanzierung über Pauschalen, die den bürokratischen Aufwand minimieren und unmittelbar einsetzen können. Im laufenden Betrieb eines solchen Projektes dürfte sich der personelle Aufwand dann aber in engen Grenzen halten.

Schlecht abschätzbar ist der Aufwand, der gegebenenfalls betrieben werden muss, um dauerhaft gesicherten Wohnraum für die Zielgruppe zu akquirieren. Aufgrund des verbreiteten Leerstandes im ländlichen Raum ist gerade dort schwer abzuschätzen, welche Hemmnisse hier gegebenenfalls zu überwinden sind, um potenzielle Vermieterinnen und Vermieter zu einer Überlassung von Wohnraum an Wohnungslose zu bewegen. Unter Umständen können hier finanzielle Garantien und/oder Sanierungsbeihilfen hilfreich sein, das würde erfordern, dass für die Vergabe und die Sicherungsleistung entsprechende Richtlinien erarbeitet und angewendet werden und entsprechende Mittel im Haushalt bereitgestellt werden.

5.4 Günstige Strukturen/Netzwerke für eine erfolgreiche Umsetzung

Die Umsetzung von Housing-First-Projekten ist als eine sinnvolle Ergänzung der bestehenden Wohnungsnotfallhilfen für diejenigen Personen anzusehen, denen mit den gängigen Unterstützungsmaßnahmen nicht geholfen werden konnte, ihre Wohnungslosigkeit zu beenden. Aufgrund der komplexen Problemlagen der Zielgruppe ist es von besonderer Bedeutung, funktionierende Kooperationsbeziehungen zur Suchtkrankenhilfe und zu Angeboten der psychosozialen Versorgung aufzubauen.

Überregionale Netzwerke und Austauschrunden, wie sie beispielsweise vom Bundesverband Housing First, vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge und von der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe derzeit organisiert werden, können hilfreich sein, um sich auszutauschen und Erfahrungen mit vor Ort auftretenden Problemen und Fragen zu erörtern.

Auf der lokalen Ebene sind gute Kooperationsbeziehungen zwischen den Trägern der Wohnbegleitung und den Vermietenden, aber auch beispielsweise zum Jobcenter (insbesondere, wenn es um die Formalien bei der Anmietung von Wohnraum geht, aber auch bei Anträgen und Folgeanträgen zum Bezug von Bürgergeld oder bei der Wohnungssicherung) von elementarer Bedeutung. Das Gleiche gilt für die Sozialhilfe gewährenden Stellen (beispielsweise zur Weiterfinanzierung der Wohnkosten bei vorübergehenden Haft- oder Therapieaufenthalten).

Auch gute Kontakte zu spezialisierten Beratungsangeboten, wie etwa der Schuldnerberatung können hilfreich sein.

5.5 Kommunale Personal- und Sachbindung für das Projekt

Wie unter 5.3 ausgeführt, ist es schwierig, aus der spezifischen Anlage des Leipziger Modellvorhabens auf notwendige Aufwendungen in anderen Städten und Landkreisen bei der Umsetzung von Housing-First-Projekten zu schließen. Wenn die Steuerung des Projektes, die Gewinnung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die Organisation der Wohnungsakquise und der Wohnungsvergabe vorrangig in kommunaler Hand liegen soll, ist der Aufwand nicht unerheblich und kann bei Projekten mit einem Umfang von 25 und mehr Personen bis zu einer vollen Personalstelle binden, wobei der Projektkoordination in Leipzig auch noch umfangreiche Dokumentationsaufgaben und die Kooperation mit der Evaluationsstelle übertragen waren. Der Aufwand in vergleichbaren Projekten ohne Begleitforschung und ohne das in Leipzig praktizierte sehr enge Monitoring dürfte andernorts ohnehin deutlich geringer sein und lediglich eine Teilzeitstelle binden.

Werden aber Wohnungsakquise und Gewinnung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer dem Träger der Wohnbegleitung überlassen, wie das in diversen anderen Housing-First-Projekten im Bundesgebiet der Fall ist, entsteht bei dem Träger ein etwas erhöhter Aufwand, aber der Aufwand der Kommunalverwaltung reduziert sich deutlich. Da er letztlich auch davon abhängt, wie viele Menschen aus der Zielgruppe Hilfen nach dem Housing-First-Ansatz erhalten sollen, können hier keine allgemeinen Einschätzungen vorgenommen werden. Empfehlenswert ist für den ländlichen Raum die Wahl eines gut vernetzten Trägers der Wohnungslosenhilfe, der auch landkreisweit tätig werden kann.

5.6 Einzuplanende Kosten

Das zuvor Ausgeführte gilt auch für die Frage der einzuplanenden Kosten. Liegen Ansprüche auf Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII vor, so bestehen ohnehin Rechtsansprüche auf die Gewährung dieser Hilfen im Bedarfsfall. Wegen der im Vergleich zum regulären Ambulant Betreuten Wohnen höheren Intensität der wohnbegleitenden Hilfen ist hier von einem Mehrbedarf auszugehen. In Leipzig wurden für das Jahr 2023 Kosten für die Wohnbegleitung in Höhe von 933 Euro pro Person und Monat ermittelt bei einem Personenschlüssel von 1 : 7. Durch die beschlossene Erhöhung der durch das Leipziger Team begleiteten Personen reduzieren sich die Kosten pro Monat und Person um etwa 10 %. In diesen Kosten sind auch die Aufwendungen für eine Rund-um-die-Uhr Erreichbarkeit sowie für eine Teilzeitstelle zur Teamleitung auf Trägerebene enthalten. Aufgrund extrem geringer Inanspruchnahme des »Notfalltelefons« kann infrage gestellt werden, ob es tatsächlich erforderlich ist.

Wird ein etwas höherer Personenschlüssel angesetzt und auf die Rund-um-die-Uhr-Bereitschaft verzichtet, ist – grob kalkuliert – für die Wohnbegleitung mit Kosten pro Jahr und Person von zwischen 9.000 und 10.000 Euro zu rechnen. Gegebenenfalls müssen im ländlichen Raum höhere Fahrtkosten berücksichtigt werden, und es bleibt offen, in welchem Umfang die Aufwendungen der Träger für Wohnungsakquise und Gewinnung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu berücksichtigen sind, wenn sie nicht von der Kommune erbracht werden.

Schließlich sind Kosten zur Risikoabsicherung der Vermieterseite zu berücksichtigen. In Leipzig wurde hier ein Fonds gebildet, der pro Wohnung einen Betrag von 700 Euro (über die ohnehin geleisteten Mietsicherheiten hinaus) für potenzielle Schäden durch Leerstand, Mietausfall und baulichen Schäden vorsieht.

Es hängt von den örtlichen Gegebenheiten ab, in welchem Umfang kommunale Unterstützung bei der Wohnungsakquise notwendig ist. Werden beispielsweise Sanierungszuschüsse gewährt, wenn sich Vermieterinnen und Vermieter bereit erklären, an die Zielgruppe des Housing-First-Ansatzes zu vermieten, so sind hier vertragliche Vereinbarungen zu treffen (Kooperationsvertrag nach §§ 14 ff. Wohnraumförderungsgesetz). In diesen Fällen schlagen gegebenenfalls sowohl die Mittel für die Förderung als auch das Personal für die Verwaltung zu Buche.

Die Aufwendungen für kommunales Personal sind – wie ausgeführt – in hohem Maße abhängig davon, welche Aufgaben selbst übernommen werden und welche den freien Trägern übertragen werden. Wird die Gewinnung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern und die Wohnungsakquise den Trägern übertragen, reduziert sich der kommunale Personalaufwand auf das, was auch im Rahmen der Gewährung ambulanter Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zu leisten ist: Überprüfung des Hilfebedarfs und Gewährung der Mittel für die Leistung. Die bürokratischen Hürden für die Leistungsgewährung und -fortschreibung sollten möglichst gering angelegt werden, um die Prinzipien des Housing-First-Ansatzes nicht zu unterlaufen. Besonderer Wert ist darauf zu legen, dass die Hilfen flexibel und stark zentriert an den Wünschen und Präferenzen der Betroffenen und so lange gewährt werden können, wie sie benötigt werden. Regelmäßige Kontaktversuche sollten auch dann finanziert werden, wenn es zu vorübergehenden Kontaktabbrüchen kommt. Eine enge zeitliche Begrenzung und überzogene Anforderungen an die Mitwirkung sollten vermieden werden. Den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge kann hier in vollem Umfang gefolgt werden:

»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.« (Deutscher Verein 2022, S. 11)

5.7 Zeitlich erforderlicher Rahmen der Umsetzung

Housing-First-Ansätze im Rahmen zeitlich begrenzter Modellprojekte umzusetzen ist schon deswegen fragwürdig, weil damit das Prinzip, dass flexible Hilfen in der erforderlichen Intensität so lange verfügbar sein sollen, wie sie benötigt werden, verletzt werden kann. Wenn jedoch von Beginn an die wohnbegleitenden Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII gewährt werden und dauerhafte Mietverhältnisse abgeschlossen werden, ist eine zeitliche Rahmung nicht notwendig bzw. die Wohnbegleitung findet nach den rechtlichen Gegebenheiten dort ihre zeitliche Limitierung, wo einzelne Betroffene das Leben in der Gemeinschaft aus eigenen Kräften und ohne sozialarbeiterische Unterstützung bewältigen können.

5.8 Erforderliche Vorarbeiten vor Beginn der Umsetzung

In Leipzig wurde für die Vorbereitung des Modellvorhabens »Eigene Wohnung« beim Sozialamt ein Stellenumfang von 0,25 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) über einen Zeitraum von anderthalb Jahren benötigt. Das schloss aber umfangreiche Vorarbeiten für die Evaluation und einen recht aufwendigen Beteiligungsprozess mit Veranstaltungen und Befragungen ein. Je stärker der Housing-First-Ansatz bereits Verbreitung gefunden hat und auf Akzeptanz gestoßen ist, desto geringer ist der zeitliche und personelle Aufwand zur Vorbereitung seiner Umsetzung an anderen Orten einzuschätzen. Sind Kooperationsvereinbarungen mit Wohnungsunternehmen abzuschließen, so sind dafür ebenso zeitliche und personelle Ressourcen einzuplanen wie zur Findung eines geeigneten und hinreichend qualifizierten Trägers für die Wohnbegleitung und zum Abschluss einer entsprechenden Leistungsvereinbarung, die den Housing-First-Prinzipien Rechnung trägt. Ein Zeitraum von wenigen Monaten dürfte dafür jedoch ausreichen.

5.9 Akquise von Wohnraum

In Dresden ist es in einem Pilotprojekt gelungen, den Großvermieter Vonovia zum Abschluss von Mietverträgen mit Wohnungslosen im Rahmen von Housing First zu bewegen. Es wird sich zeigen, ob der Vermieter auch in größerem Umfang bereit sein wird, Wohnungen an die Zielgruppe zu vermieten, oder ob andere Vermieterinnen und Vermieter zu entsprechenden Wohnungsüberlassungen bereit sind. In Chemnitz gibt es eine große kommunale Wohnungsgesellschaft, die Grundstücks- und Gebäudewirtschafts-Gesellschaft (GGG), die etwa 24.000 bis 25.000 Wohnungen besitzt und verwaltet. Hier könnte nach dem Leipziger Vorbild eine entsprechende Kooperationsvereinbarung zwischen Sozialamt und Wohnungsunternehmen zur Überlassung einer festgelegten Anzahl von Wohnungen für ein Housing-First-Projekt abgeschlossen werden. Eine der gewonnenen Erkenntnisse im Leipziger Projekt ist, dass die Auswahl der Teilnehmenden und die Verfügbarkeit der Wohnung gut zeitlich synchronisiert werden und sukzessive erfolgen sollte.

Grundsätzlich kann die Akquise von Wohnraum, wie im Leipziger Beispiel, über Kooperationsverträge mit größeren Wohnungsunternehmen erfolgen, wobei anzunehmen ist, dass kommunale Wohnungsunternehmen am ehesten dazu zu bewegen sind, zumal hier häufiger auch noch kommunale Belegungsrechte existieren. In mehreren Beispielen im Bundesgebiet (wie in Berlin oder in Bremen) ist für die Akquise von Wohnraum für Housing-First-Projekte aber auch Personal bei freien Trägern beauftragt worden, es wurden Belegrechte im Wohnungsbestand erworben (wie z. B. in Bremen), Soziale Wohnraumagenturen oder Stiftungen als Zwischenvermieterinnen eingeschaltet (wie ebenfalls in Bremen, aber auch in Hannover oder in Kiel) oder sogar eigens Wohnungen gekauft oder errichtet, die dann für die Versorgung von Wohnungslosen nach dem Housing-First-Ansatz genutzt wurden.

Wie bereits angemerkt, ist insbesondere im ländlichen Raum aufgrund des verbreiteten Leerstandes nur schwer abzuschätzen, wie hoch hier der Aufwand sein wird, um geeigneten Wohnraum zu akquirieren. Es sollte klar sein, dass der Wohnraum zum einen den grundlegenden Standards an eine Mietwohnung zur individuellen Nutzung mit regulärem mietvertraglichen Schutz genügen sollte. Er sollte darüber hinaus von Lage und Ausstattung her integrationsgeeignet sein; das bedeutet auch, dass eine gute Anbindung an den ÖPNV gewährleistet ist und eine akzeptable Infrastruktur (Einkaufsmöglichkeiten, Erreichbarkeit von Behörden etc.) besteht. Da die Personen der Zielgruppe überwiegend auf Leistungen nach SGB II oder SGB XII angewiesen sein werden, müssen die Kosten für Unterkunft und Heizung den entsprechenden lokalen Richtlinien für die Angemessenheit dieser Kosten entsprechen. Wo immer möglich, sollten den Teilnehmenden in diesem Rahmen auch Möglichkeiten zur Berücksichtigung ihrer individuellen Präferenzen geboten werden, nicht zuletzt, um die Akzeptanz der Wohnungen zu steigern.

Erfahrungsgemäß stoßen Wohnungslose aus der Zielgruppe bei potenziellen Vermieterinnen und Vermietern auf Skepsis, sowohl was finanzielle Risiken als auch was potenzielle Mietvertragsverletzungen oder Konflikte mit der Nachbarschaft angeht. Es ist daher von besonderer Bedeutung, mögliche finanzielle Risiken abzudecken und ggf. sogar finanzielle Anreize zu schaffen (beispielsweise durch Sanierungszuschüsse). Vermieterinnen und Vermieter werden eher zu überzeugen sein, wenn die beauftragten Träger sich durch die Zusicherung des Angebots zur wohnbegleitenden Hilfe auch als Ansprechpartner in Konfliktfällen und bei Problemen im Mietverhältnis anbieten. Wie auch das Leipziger Beispiel gezeigt hat, kommt einem kontinuierlichen Monitoring des Mietverhältnisses (mit dem schriftlichen Einverständnis der Mieterinnen und Mieter) und einer schnellen Kommunikation bei auftretenden Problemen hier große Bedeutung zu. Empfehlenswert ist der Abschluss einer Haftpflichtversicherung der Mieterinnen und Mieter.

5.10 Bindung weiterer Projektpartner (z. B. für ambulante Betreuung)

In der Regel wird mit der ambulanten Wohnbegleitung ein Träger der Wohlfahrtspflege beauftragt, der bereits über Erfahrungen mit der Unterstützung von Wohnungslosen verfügt. Freie Träger sind auch eher als kommunales Personal in der Lage, das notwendige Vertrauensverhältnis zu den ehemals Wohnungslosen aufzubauen. Aufgrund der komplexen Problemlagen der Zielgruppe hat es sich als außerordentlich hilfreich erwiesen, wenn das Personal über entsprechende Erfahrungen und Informationen über den Umgang mit Suchterkrankungen und psychischen Beeinträchtigungen verfügt. Zum methodischen Rüstzeug gehören auch Kenntnisse über motivierende Gesprächsführung, ressourcenorientierte Unterstützung und lösungsorientierte Beratung. In Nordrhein-Westfalen wurde im Modellprojekt »Housing-First-Fonds« ein Curriculum zur methodischen Umsetzung von Housing First entwickelt, das noch im Jahr 2023 vom Paritätischen Landesverband Nordrhein-Westfalen veröffentlicht wird. Es ist zu empfehlen, dass das in Housing-First-Angeboten beschäftigte Personal sich entsprechend qualifiziert.

Im Hinblick auf die Personalintensität hat das Leipziger Modellvorhaben eine sehr intensive Wohnbegleitung ermöglicht, indem eine Fachkraft der Sozialarbeit nicht mehr als sieben Mieterinnen und Mieter zu begleiten hatte. In der zweiten Phase des dreijährigen Projektes wurde der Personalschlüssel auf ungefähr 1 : 8 erhöht. Aus Sicht der Begleitforschung wäre auch ein Personalschlüssel von 1 : 8 bis 1 : 10 vertretbar. Die Intensität sollte aber jedenfalls so hoch sein, dass nicht nur wöchentliche Hausbesuche möglich, sondern auch im Krisenfall eine intensivere Begleitung gewährleistet wird. Im ländlichen Bereich sind bei der Bemessung des Personalaufwandes auch die häufig längeren Fahrtzeiten zu berücksichtigen. Eine (als Kostenfaktor ebenfalls zu berücksichtigende) Ausstattung sowohl der Fachkräfte als auch ihrer Klientinnen und Klienten mit digitaler Hardware, die einen audiovisuellen Austausch über digitale Medien ermöglicht, ist empfehlenswert und kann den Aufwand für Fahrten reduzieren, auch wenn regelmäßige Hausbesuche auch weiterhin zu empfehlen sind. Es hängt von der quantitativen Nachfrage ab, ob ein multidisziplinäres Team der Wohnbegleitung gebildet werden kann. Auf jeden Fall sind gute Kooperationsbeziehungen zu Sucht- und Schuldnerberatung erforderlich.

Die beiden Themen »Soziale Isolation« und »Szenebindung« spielen nach der Vermittlung in dauerhaften Wohnraum oftmals als alternative Problemstellungen eine bedeutsame Rolle und sollten von Beginn an reflektiert und in die Beratung der Mieterinnen und Mieter mit aufgenommen werden. Wie kann es gelingen, alternative soziale Beziehungen zur üblichen Bindung an Wohnungslosen- oder Konsumszenen aufzubauen, und wie kann es gelingen, die Kontrolle über die eigene Haustüre zu behaupten, auch wenn noch intensivere Bindungen zur Szene existieren?

Erfahrungsgemäß geht es ansonsten bei der wohnbegleitenden Unterstützung inhaltlich zum einen um folgende Themen:

- **wohnungszbezogen:** Einrichtung, Energieversorgung, mietvertragliche Verpflichtungen, Nachbarschaftskonflikte, Sicherung der Wohnung bei längerer Abwesenheit;
- **gesundheitlich:** Kontakt zu Haus- und Fachärztinnen und -ärzten, Schadensminimierung bei Suchtmittelkonsum, Vermittlung in Entgiftung oder Substitution, Sicherstellung des Krankenversicherungsschutzes, Krankenhausbesuche;
- **finanzielle Angelegenheiten:** Sicherstellung des Sozialleistungsbezugs, Erinnerung an anstehende Wiederbeantragungsfristen (z. B. zum Bezug von Bürgergeld), Kontoangelegenheiten, Bearbeitung von Schulden und Vermittlung in die Schuldnerberatung, Einsatz rechtlicher Betreuung und um
- **Beschäftigung und Tagesstruktur:** entlohnte oder ehrenamtliche Beschäftigungsmöglichkeiten, Jobcentermaßnahmen, Freizeitgestaltung (z. B. Anregungen für Fahrradausflüge, Erörterung von Hobbys), gemeinsame Spaziergänge.
- **Auch Angelegenheiten im Umgang mit Justizbehörden** (Haftbefehle, Vermeidung von Freiheitsstrafen, Bewährungsaufgaben) waren in Leipzig durchaus häufiger Gegenstand der wohnbegleitenden Beratung.

Es gehört zu den wesentlichen Grundsätzen des Housing-First-Ansatzes, dass die Inhalte und die Intensität der Unterstützung ganz wesentlich von den ehemals Wohnungslosen selbst gesteuert und abgerufen werden.

5.11 Voraussetzungen für Vermittlung/Gewinnung von Teilnehmenden an dem Projekt

In Leipzig haben Fachkräfte der Sozialarbeit wichtige Motivationsarbeit bei der Vermittlung von Wohnungslosen in das Projekt »Eigene Wohnung« geleistet, der Großteil der Werbung um Teilnehmende und deren Auswahl lag in Leipzig aber beim städtischen Sozialamt. Das hat der kommunalen Verwaltung ein Höchstmaß von Einflussnahme und Steuerung bei der Gewinnung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern ermöglicht, war aber gleichzeitig auch mit Personalaufwand verbunden, der in dieser Form in anderen Modellprojekten im Bundesgebiet nicht geleistet wurde. Es bleibt sicherlich sinnvoll, auch in anderen Housing-First-Projekten in Sachsen die Zugehörigkeit vorgeschlagener Teilnehmerinnen und Teilnehmer zur Zielgruppe und die Bedarfe dieser Personen an wohnbegleitenden Hilfen in der vorgeschlagenen Intensität zu überprüfen, ihre Gewinnung muss aber keineswegs über die städtischen Stellen erfolgen. In den kreisfreien Städten kann unter anderem auf Kontakte der Straßensozialarbeitenden und anderer Fachkräfte der Wohnungslosenhilfe zurückgegriffen werden, um geeignete Wohnungslose, die der Zielgruppendefinition entsprechen, zu gewinnen. In den Landkreisen ist davon auszugehen, dass die infrage kommenden Personen oftmals den Fachkräften und den Behörden bereits bekannt sind.

Bei der Gewinnung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern ist Geduld und Ausdauer zu empfehlen. Kennenlerngespräche sollten möglichst in einer für die Wohnungslosen vertrauten Umgebung stattfinden, und es ist nicht anzunehmen, dass jeder angesetzte Termin auch eingehalten wird.

5.12 Mögliche Herausforderungen im Verlauf des Projektes

Mit dem Bezug einer Wohnung geht für die Wohnungslosen, wie das Leipziger Beispiel einmal mehr zeigt, eine Verbesserung grundlegender Lebensverhältnisse einher, die eigene Wohnung erlaubt Privatsphäre, Selbstversorgung, Körperpflege und Identitätsfindungsprozesse, vermittelt Sicherheit und Ruhe, aber löst selbstverständlich nicht alle Probleme, mit denen die Betroffenen in der Vergangenheit zu kämpfen hatten. In manchen Aspekten geht der Wohnungsbezug auch mit neuem Stress einher. Behandlungsbedürftige gesundheitliche Probleme werden offensichtlich, Inkassounternehmen und andere Gläubigerinnen und Gläubiger machen die Tilgung alter Schulden geltend, Strafbefehle können einfacher vollstreckt werden, die regelmäßige Zahlung der Miete und der Energiekosten ist abzusichern, und die finanziellen Spielräume sind häufig nicht viel größer als vorher. Auch Suchtprobleme und psychische Probleme können fortbestehen und sich im Einzelfall und phasenweise sogar verstärken. Manche Personen haben Schwierigkeiten, sich gegenüber der Szene abzugrenzen, mit der sie zuvor einen Großteil ihrer Zeit verbracht haben, oder mit der sozialen Isolation, die aus dieser Abgrenzung entsteht, zurechtzukommen und ihren Tag zufriedenstellend zu gestalten. Aus mehreren Housing-First-Projekten werden auch Todesfälle berichtet, was nicht zuletzt im Zusammenhang damit zu sehen ist, dass viele Wohnungslose aus der Zielgruppe gesundheitlich stark eingeschränkt, durch das Leben auf der Straße nachhaltig geschädigt und oft auch vorzeitig gealtert sind und eine deutlich geringere Lebenserwartung aufweisen als die Durchschnittsbevölkerung. Es kann sein, dass die Wohnbegleitung immer wieder mit plötzlich eskalierenden Krisen und Herausforderungen konfrontiert ist, die schnelle und intensive Reaktionen erfordern, und dass die Fluktuation auch trotz einer in vielen Projekten nachgewiesenen hohen Wohnstabilität der vermittelten Wohnungslosen höher ausfällt als erwartet.

In Leipzig hat ein Wasserschaden in einer Wohnung und in einer anderen Wohnung ein Brand unerwarteten und zusätzlichen Aufwand sowohl bei der Wohnungsverwaltung als auch beim Träger der wohnbegleitenden Hilfe und bei der Kommune ausgelöst. Mit solchen Ereignissen im Einzelfall muss gerechnet werden, und es müssen ausreichende Ressourcen vorhanden sein, um die damit verbundenen Herausforderungen zu bewältigen.

5.13 Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit spielt eine entscheidende Rolle für die Wohnungsakquise, wenn es darum geht, sozial eingestellte Vermieterinnen und Vermieter dazu zu animieren, an Wohnungslose aus der Zielgruppe zu vermieten, Vorurteile gegenüber diesen Personen abzubauen und die Vorteile zu verdeutlichen, die aus entsprechenden Mietverhältnissen auch für die Vermieterseite entstehen können (besonders gute Absicherung der finanziellen Risiken, garantierte Mieteinnahmen, verlässliche Unterstützung bei auftretenden Problemen, soziale Nachhaltigkeit).

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit kann aber auch dazu genutzt werden, Akzeptanz für den Ansatz zu schaffen, für seine Ausweitung und finanzielle Absicherung zu werben und die Erfolge aufzuzeigen, die Housing First bei der Beendigung von Wohnungslosigkeit und der Schaffung einer gesicherten Plattform für eine weitergehende Integration langfristig ausgegrenzter Menschen erreichen kann, die über Jahre unter unwürdigen und beeinträchtigenden Lebensbedingungen zu leiden gehabt haben.

6 Checkliste zur Umsetzung des Housing-First-Ansatzes

Vorbereitungsphase (drei bis sechs Monate)

- Festlegung von Verantwortlichkeiten beim Leistungsträger (Sozialamt des Kreises, der kreisfreien Stadt) klären
- Gibt es eine Mindestzahl von Personen aus der Zielgruppe von Housing First? (falls nein, ggf. Einzelfallregelung)
- Wie ist die Akquisition von Wohnraum geregelt?
 - Kooperationsvereinbarung mit Wohnungsunternehmen?
 - Akquisekapazitäten beim Träger der wohnbegleitenden Hilfen?
 - Garantiefonds?
 - Wie können Wahlmöglichkeiten bei Wohnungsangeboten gesichert werden? (Ermittlung von Wohnwünschen im Vorfeld, Ablehnungsoptionen)
 - Wie lange wird ein Wohnangebot aufrechterhalten?
 - Monitoringregelung zwischen Vermieterinnen und Vermietern und wohnbegleitenden Hilfen (schriftliche Zustimmung der Mieterinnen und Mieter erforderlich)
 - Ggf. Absprachen/Kooperationsvereinbarung mit Jobcenter über zeitnahe Zusage von Leistungen für die KdU bei Wohnungsangeboten
- Mit welchem Träger sollen die wohnbegleitenden Hilfen durchgeführt werden?
 - Leistungsvereinbarung, Festlegung Zielgruppe und Personalintensität (Empfehlung: 1 : 8 bis 1 : 10), Bewertung von Fahrtzeiten, Aufrechterhaltung des Hilfeangebots bei vorübergehenden Hilfeabbrüchen, Haftaufenthalt etc.), Festlegung zu Kontaktangeboten (Häufigkeit, Art und Weise)
 - Vereinbarung über notwendige Qualifizierung des Personals, Kooperation mit spezialisierten Hilfen (Schuldnerberatung, Eingliederungshilfe, Psychiatrie etc.) oder Einsatz eines multiprofessionellen Teams
 - Nachweispflichten, Verständigung über unbürokratisches Hilfeplanverfahren
- Wie soll die Gewinnung der Teilnehmenden organisiert werden?
 - Erarbeitung/Abstimmung von Informationsmaterial
 - Abstimmung über Verfahren bei der Projektaufnahme
 - Festlegung, wo und wie häufig Kennenlerngespräche durchgeführt werden (Wer ist zu beteiligen? Verfahren bei Terminversäumnissen?)
 - Haftpflichtversicherung von Mieterinnen und Mietern, Regelung zur Kostenübernahme
- Regelung der Kostenübernahme für die Vorbereitung der Anmietung durch die Sozialarbeit
- Ggf. Haushaltsanträge für zusätzliche Mittelbedarfe, die über Pflichtaufgaben hinausgehen (Garantiefonds, Sanierungszuschüsse, Akquisekapazitäten beim Träger der Wohnhilfen)

Durchführungsphase

- ☑ Zuständigkeit für Begutachtung von Hilfebedarfen und Bewilligung von Leistungen beim Leistungsträger klären
- ☑ Monitoringverfahren zwischen Träger der Wohnbegleitung und Vermieterseite überprüfen
- ☑ Regelmäßige Abstimmungsgespräche zwischen Leistungsträger und Träger der wohnbegleitenden Hilfen

7 Literatur

Busch-Geertsema, V. / Schöpke, S. (2023): Evaluation des Modellprojektes »Eigene Wohnung« zur Erprobung des Housing-First-Ansatzes in Leipzig, Zweiter Zwischenbericht. Leipzig: Sozialamt.

Busch-Geertsema, V. / Schöpke, S. (2022): Evaluation des Modellprojektes »Eigene Wohnung« zur Erprobung des Housing-First-Ansatzes in Leipzig, Erster Zwischenbericht. Leipzig: Sozialamt.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2022): Empfehlungen des Deutschen Vereins zum Housing First-Ansatz in den Wohnungsnotfallhilfen – Konzept und Umsetzungshinweise. Berlin, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2022/dv-1-22_housing-first.pdf. Stand 18.10.2023.

Padgett, Deborah K. / Henwood, Benjamin F. / Tsemberis Sam J. (2016): Housing First. Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives. Oxford: Oxford University Press.

Pleace, N. (2016): Housing First Guide Europe, Brüssel, Housing First Hub. Deutsch-österreichische Fassung unter https://bawo.at/fileadmin/user_upload/public/Dokumente/News/News_international/2017_Housing_Fist_Guide_deutsch.pdf. Stand 18.10.2023.

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



Herausgeber und Redaktion


Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt

Albertstraße 10, 01097 Dresden

E-Mail: redaktion@sms.sachsen.de

www.sms.sachsen.de

 facebook.com/SozialministeriumSachsen

 twitter.com/sms_sachsen

 instagram.com/sms_sachsen

Bildnachweis

[pixabay](https://pixabay.com)

Erstellt durch:

Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V.

Kohlhökerstraße 22, 28203 Bremen

Telefon: 0421 334708-0

Internet: giss-ev.de

Projektbearbeitung:

Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema

Bezug

Diese Broschüre steht kostenfrei zum Download

unter www.publikationen.sachsen.de zur Verfügung.

E-Mail: publikationen@sachsen.de

Redaktionsschluss

18. Oktober 2023

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.