

Die Bekämpfung der Wohnungslosigkeit hängt von gemeinsamen Visionen ab – Thesenpapier zur Rolle von Housing First in den Wohnungsnotfallhilfen



Eine Positionierung der BAG Wohnungslosenhilfe

I. Einleitung

Mit diesem Thesenpapier zur Rolle von *Housing First (HF)* in den Wohnungsnotfallhilfen soll ein vorläufiger Stand der Diskussionen der Projektgruppe Housing First innerhalb der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. abgebildet werden. Wir wollen damit Hinweise für die laufende Fach- und politisch-öffentliche Diskussion rund um Housing First in Deutschland geben und weiteren Gesprächsbedarf identifizieren. Die aufgeworfenen offenen Fragen gilt es im weiteren Prozess zu klären.

Zentrales Anliegen ist es, dass die Debatte(n) rund um Housing First und Wohnungen für wohnungslose Menschen (*Housing-Led Ansätze*) in Deutschland stärker die wohnungs- und sozialpolitischen Voraussetzungen in Deutschland adressieren.

Grundlage unserer gemeinsamen Diskussion sind folgende Ziele / Ideen / Vorstellungen:

- Wohnen ist ein Menschenrecht. Die eigene Wohnung ist eine zentrale Grundlage für das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit sowie die Umsetzung weiterer Menschenrechte.¹
- Wohnungs- und Obdachlosigkeit muss in Deutschland unverzüglich überwunden werden.
- „Wohnen für alle!": Bezahlbare und bedarfsgerechte Wohnungen werden für alle Menschen in einem Wohnungsnotfall dringend benötigt (inkl. Housing First und alle anderen Angebote der Wohnungsnotfallhilfen).
- Wohnen können und sollten alle Menschen. Einige Menschen benötigen dabei Beratung, persönliche Unterstützung und sozialarbeiterische Begleitung im Wohnraum, um den eigenen Wohnraum dauerhaft zu erhalten.
- Wohnungslosigkeit ist eine wesentliche Konsequenz der jahrzehntelang verfehlten Wohnungspolitik und der Verfasstheit des Wohnungsmarkts in Deutschland. Dies sind objektive Umstände, die nicht zu subjektiven

Schwierigkeiten der Menschen gemacht werden dürfen.

- Es gibt Möglichkeiten, als Gesellschaft Wohnungslosigkeit erfolgreich zu bekämpfen. Sie kosten Energie und Geld. Diesen Weg sollten die Hilfen im Wohnungsnotfall gemeinsam gehen.

II. Wohnungsnotfallhilfen in Deutschland

- Deutschland verfügt im internationalen Vergleich über sehr differenzierte und diverse Hilfeangebote der Wohnungsnotfallhilfe, mit dem individuellen Recht auf Unterstützung nach §§ 67 ff. SGB XII, aber auch dem individuellen Recht auf ordnungsrechtliche Unterbringung, um vor allem Leben und Gesundheit zu schützen.
- Diese ordnungsrechtliche Unterbringungsverpflichtung der kommunalen Ordnungsbehörden in Deutschland leitet sich dabei aus dem grundgesetzlich garantierten Grundrecht auf Wahrung der Menschenwürde (Art. 1 Abs 1 GG) ab. Leider ist festzustellen, dass nicht überall menschwürdige Standards in den Notunterkünften gesichert sind.
- Die Stärke der Wohnungsnotfallhilfe ist die große Vielfalt und die Breite des Angebots – Voraussetzungen, um den individuellen Hilfebedarfen gerecht zu werden.
- Die freiverbandlichen Wohnungsnotfallhilfen haben sich zu einem sehr differenzierten, überwiegend ambulanten Hilfesystem entwickelt. Die Wohnungsnotfallhilfen halten für bestimmte Hilfebedarfe auch teilstationäre und stationäre Settings vor.
- Zahlreiche Angebote der Wohnungsnotfallhilfe setzen die Prinzipien wohnbegleitender Hilfen um: Freiwilligkeit der Annahme von sozialpädagogischer Beratung und Unterstützung, Einhaltung des geltenden Mietrechts, Entkoppelung von Vermietung und persönlicher Hilfe in angemessener Form, Ausrichtung der Intensität der persönlichen Hilfen am Hilfebedarf und



den Wünschen der Mietenden bzw. der Leistungsberechtigten, wohngebietsbezogene Hilfen.

- Probleme und Entwicklungspotenziale liegen u. a. bei
 - den Schnittstellen zu anderen Helfefeldern
 - der Anbindung der persönlichen Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII in ordnungsrechtlichen Unterkünften
 - der hochschwelligigen Verwaltungs- und Genehmigungspraxis der Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII durch die Träger der Sozialhilfe

III. Housing First in Deutschland als Chance

Hintergrund: Im Housing-First-Ansatz von „Pathways to Housing“ von Sam Tsemberis² aus den USA und im Ansatz der finnischen Y-Foundation³ ist die eigene Wohnung immer zentral, aber die Ansätze sind anders gerahmt. Tsemberis und „Pathways to Housing“ betonen den Erfolg von Housing First im Unterschied zu „Treatment-First“-Programmen im suchtherapeutischen und psychiatrischen Helfekontext. In Finnland ist die Strategie des Ersatzes von Notunterkünften durch dauerhaften Wohnraum auf der Grundlage von Mietverträgen einer der maßgeblichen Eckpfeiler. Die beiden Modelle weisen einige Ähnlichkeiten, aber auch Unterschiede (u.a. Zielgruppen, Wohnungstypen) auf.

- Das Leitmotiv Housing First schafft politische, insb. wohnungs- und hilfepolitische Aufmerksamkeit in Deutschland für das Thema Wohnungslosigkeit sowie für die Angebote der Wohnungsnotfallhilfe bei politischen Parteien und Fraktionen – gerade bei Parteien, die daran bislang wenig interessiert waren. Dies ist wichtig, denn zum Überwinden von Wohnungslosigkeit braucht es über eine längere Zeit politische Aufmerksamkeit sowie das Verfolgen eines wohnungs- und sozialpolitischen Ansatzes, wie das Beispiel Finnland eindrucksvoll zeigt.
- Die Evaluationen der HF-Modellprojekte belegen empirisch, dass der Ansatz „Wohnungen für wohnungslose Menschen“ sehr gut funktioniert.
- Es ist wichtig, gerade auch Menschen mit besonders großen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt in den Blick zu nehmen. HF-Projekte sind in den deutschen Wohnungsnotfallhilfen dabei eine weitere wichtige Maßnahme für Menschen mit besonders hohen Zugangsproblemen zur eigenen Wohnung.
- HF wirft die jeher relevante Frage danach auf, wie niedrigschwellig die Praxis der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII umgesetzt werden. Aber auch die Frage danach, wie niedrigschwellig die Angebote der Eingliederungshilfe sind, ist von Bedeutung, da es sich bei HF in Teilen um ein „alternativpsychiatrisches“ Angebot in Reaktion auf die häufig hochschwelligten Hilfen der Eingliederungshilfe handelt.
- Housing First erinnert daran, dass auch Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII entgegen verbreiteter Praxis von Leis-

tungsträgern nicht pauschal zeitlich begrenzt werden dürfen. Die Hilfe muss gewährt werden, bis es gelungen ist, die sozialen Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten. Hierbei sind die individuellen Chancen auf dem Wohnungsmarkt stets zu berücksichtigen. Die Beendigung einer erfolgreichen Hilfe darf nicht dazu führen, dass der betroffene Mensch in eine besondere Lebenslage gerät.

- Die gesetzlich angestrebte Unterstützung der Wohnungsnotfallhilfe aus anderen Helfefeldern („verbundener Einsatz“ nach § 2 III DVO) wie z. B. der Eingliederungshilfe, der Jugendhilfe oder den Hilfen nach SGB II ist in den jeweiligen Hilfeansätzen auch konzeptionell zu verankern und zu verstetigen, wozu HF wichtige Impulse geben kann.
- Die in HF-Projekten eingeworbenen zusätzlichen Ressourcen (u.a. Zeitkontingente für die Akquisearbeit sowie finanzielle Sicherheiten für Vermietende) und erlangten Kompetenzen entlasten die Wohnungsnotfallhilfe insgesamt.

IV. Entwicklungsbedarfe und Problemanzeigen in den Diskussionen um Housing First

Es gibt derzeit zwei parallel laufende Debatten um Housing First. In der *Fachdebatte* geht es um „Wohnfähigkeit“, um Haltungs- und Konzeptfragen der Sozialarbeit: Machtgefälle zwischen Sozialarbeiter:in und Klient:in statt Augenhöhe; Akzeptanz der Freiwilligkeit der Hilfeannahme, Verzicht auf vermeintliche therapeutische „Vorleistungen“ der Leistungsberechtigten.

In der *Politik und Öffentlichkeit* findet hingegen eher ein Diskurs statt, der nur selektiv auf diese Fachdebatte zurückgreift. Dabei geht es im günstigen Fall tatsächlich um Wohnungen für wohnungslose Menschen – allerdings leider häufig ohne zu sagen, wie und mit welchen Mitteln und mit welchem Einsatz von Bund, Ländern und Kommunen, diese Wohnungen geschaffen werden sollen. Im ungünstigen Fall wird in diesem Diskurs den Angeboten der Wohnungsnotfallhilfen, u.a. aufgrund des vermeintlichen Vorherrschens von Stufenmodellen, angelastet, dass Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland noch nicht strukturell überwunden werden konnte. Dies übersieht aus unserer Sicht die jahrzehntelang verfehlte Wohnungspolitik, die u.a. mit einem deutlichen Rückgang sozialgebundener Wohnungen einherging.

Zielgruppendefinition(en):

Housing First wird in der Fachdebatte überwiegend als spezifisches Angebot für wohnungslose Menschen mit „komplexen Hilfebedarfen / Problemlagen“ diskutiert. In der allgemeinen öffentlichen und politischen Debatte wiederum wird HF meist als *der* richtige Weg zur Überwindung von Wohnungslosigkeit für *alle* wohnungslosen Menschen angesehen.

- Es liegt eine Gefahr der Stigmatisierung darin, wenn Housing First als Paradigmenwechsel in der Hilfe für *die=alle* wohnungslosen Menschen v. a. in der öffentlich-politischen Fachdebatte bezeichnet wird, sich die Angebote dann empirisch aber auf eine Gruppe mit besonders komplexen Hilfebedarfen beziehen. Es darf nicht zugelassen werden, Wohnungslosigkeit wieder ausschließlich als individuelles Problem von Menschen mit „komplexen Hilfebedarfen“ wahrzunehmen. Weitere Gruppen von Menschen in Wohnungsnotfallsituationen dürfen nicht aus dem Blick geraten.
- Weiterhin besteht in der Abkehr von den sozialpolitischen Grundlagen der Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII, die sich an der sozialen Lage orientieren, die Gefahr einer Psychiatrisierung: Angesichts der realen Gegebenheiten am Wohnungsmarkt drohen HF-Konzepte in der Umsetzung zu einer Art Eingliederungshilfe für wohnungslose Menschen in „schweren Fällen“ zu werden. Dies würde in der Konsequenz bedeuten, dass wegen des Mangels an Wohnraum immer dramatischere personenbedingte Belastungen als Voraussetzung vorliegen müssten.

Folglich gilt es zeitnah zu klären, welche Zielgruppen Housing-First-Angebote in Deutschland adressieren.

Stufenmodell / Stufensystem:

Es ist unbestritten, dass es in Deutschland Stufenmodelle gegeben hat.⁴ Auch ist zu befürchten, dass es dies in einigen Fällen immer noch gibt. Aber dies rechtfertigt nicht, die Wohnungsnotfallhilfe noch heute pauschal als Stufensystem zu kennzeichnen, dem man Housing First als Novum aus den USA gegenüberstellt.

- Zahlreiche Angebote setzen die Prinzipien wohnbegleitender Hilfen um. Einige Angebote stoßen bei Umsetzung der Prinzipien an Grenzen (z.B. örtliche Bedingungen des Wohnungsmarkts und/oder Vorgaben der Leistungsträger).
- Indem in der politisch-öffentlichen Debatte rund um Housing First häufig auf das angebliche Versagen des Hilfesystems rekurriert wird, wird das Versagen der Wohnungspolitik der letzten Jahrzehnte verharmlost.
- Die Vorstellung einer „Wohnfähigkeit“, „Mietfähigkeit“ oder „Mietvertragsfähigkeit“ wird maßgeblich von Seite der Vermietenden forciert. Sie definieren das vom Mietenden gewünschte Verhalten und setzen dabei eine Grenze, ab wann sie Interessierten die Wohnung nicht überantworten wollen (auch wenn sie es könnten). Diese Grenze wird je nach Region und Wohnungsmarktlage unterschiedlich verortet. Dies verdeutlicht die normative Selektivität der sog. Wohnfähigkeit, die zu einer Diskriminierung am Wohnungsmarkt führt. Leider übernehmen auch Mitarbeitende der Kommunen und in manchen Fällen auch Sozialarbeitende diese Wortwahl unkritisch. Und machen sich damit zum

Türsteher dieses Ausschlusses, in dem sie eine Voraussetzung an „geeigneten“ Mieter:innen treffen.

- Die Diskussion um mögliche Stufensysteme in der freiverbandlichen Wohnungsnotfallhilfe übersieht mitunter, dass ordnungsrechtliche Unterbringungen die zentrale „Stufe“ hin zu eigenem Wohnraum für viele Menschen ohne Wohnung darstellen. Aber zugleich ist auch richtig: Die international besondere ordnungsrechtliche Unterbringungsverpflichtung in Deutschland ist wichtig, um Obdachlosigkeit mit all ihren akuten Gefährdungen vor allem für Leben und Gesundheit abzuwenden und sollte daher nicht pauschal als Stufensystem abgelehnt werden. Die Standards sind häufig aber nicht menschenwürdig. Das gilt es, zu verbessern.
- Die Wohnungsnotfallhilfe in Deutschland pauschal als Stufenmodell zu beschreiben, würde bedeuten, Hilfewünsche und -bedarfe zu bestreiten, die ein stationäres Setting, eine betreute Wohnform oder ein Gruppenwohnangebot rechtfertigen, wenn der oder die Hilfesuchende es wünscht. Damit wird nicht nur die Wunsch- und Wahlfreiheit der Hilfesuchenden eingeschränkt, sondern in der Tat ein Teil der Helfelandschaft in Deutschland als überflüssig diskreditiert. Außerdem haben sich Stationäre Hilfen modernisiert und setzen sich selbstkritisch mit ihrem spezifischen Hilfeangeboten auseinander.

Problemanzeigen:

- Es darf nicht passieren, dass die zuwendungsfinanzierten HF-Modellprojekte als Schaufensterprojekte der Politik fungieren, während weitere wichtige Maßnahmen und Entwicklungspotenziale der Hilfen zur Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit, wie die Prävention von Wohnungsverlusten, bedarfsgerechte Beratungsangebote sowie wohngeleitete Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in den Hintergrund geraten.
- Auch gilt es zeitnah zu klären, inwieweit die persönliche Begleitung und Unterstützung in HF-Angeboten als Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII finanziert werden können und sollten und welche weiteren Finanzierungsbedarfe ggf. noch existieren.

Zudem sind sowohl bei HF-Angeboten als auch bei anderen wohnungsgeleiteten Hilfeangeboten nach den §§ 67 ff. SGB XII wohnungslose Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit – v. a. aus den osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten Polen, Rumänien und Bulgarien – häufig aufgrund fehlender Sozialleistungsansprüche ausgeschlossen. Diese Gruppe unter den wohnungslosen Menschen gilt es, bei der Überwindung von Obdach- und Wohnungslosigkeit in den Blick zu nehmen und ihnen Zugänge zu wohnungsgeleiteten Hilfen zu ermöglichen.

V. Politische Forderungen

- Für das Überwinden der Wohnungslosigkeit ist ein nationaler Ansatz notwendig. Dies erfordert eine um-



fassende Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Akteur:innen auf lokaler, regionaler und der Bundesebene. Die Bekämpfung der Obdach- und Wohnungslosigkeit hängt von gemeinsamen Visionen, aber auch konkreten Maßnahmen ab.

- Wir sollten uns positiv an den wohnungspolitischen Erfolgen Finnlands, wonach Wohnungspolitik als Daseinsvorsorge verstanden wird, orientieren. D.h. mit den wohnungspolitischen Erfolgen, die in Finnland erreicht worden sind, unsere langjährige Forderung nach einer Wohnungspolitik, die Daseinsvorsorge ist, untermauern.
- Die Wohnungsfrage steht immer im Zentrum beim Überwinden der Wohnungslosigkeit: Maßgeblich sind die staatlichen Unterstützungsprogramme, die den Bau, Ankauf und die Umwandlung großer Teile des finnischen Unterkunftssektors in Wohnungen und Apartments für wohnungslose Menschen ermöglichen.
- Der Prävention von Wohnungsverlusten kommt eine entscheidende Rolle beim Überwinden der Wohnungslosigkeit zu. Es bedarf weiterer Anstrengungen und politischer Maßnahmen, um den Verlust von Wohnraum zu verhindern. Benötigt wird ein Bundes-Förderprogramm für einen flächendeckenden Aufbau und Betrieb von Zentralen Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten und ein Förderprogramm für Soziale Wohnraumagenturen, um Wohnraum gezielt zu akquirieren und Wohnungsverluste zu verhindern. Sog. Kümmerer-Projekte, wie sie im Rahmen der Landesinitiative NRW „Endlich ein ZUHAUSE“ gefördert werden, können durch die unmittelbare Kooperation von Fachleuten aus Wohnungswirtschaft und Sozialarbeit Wohnungslosigkeit verhindern und dauerhafter Wohnungsversorgung sichern.
- Zukünftig sollte jede Kommune für die Abwendung einer akuten Obdachlosigkeit eine Zahl von menschenwürdigen Unterbringungsplätzen vorhalten. Grundsätzlich muss es um den Abbau und die Auflösung eines auf Dauer angelegten Unterbringungssektors gehen. Viele Unterkünfte müssen in Sozialwohnungen mittels staatlicher sozialer Wohnraumförderung umgewandelt werden. Die Vermittlung in Wohnraum und weiterführende Hilfen aus der ordnungsrechtlichen Unterbringung muss deutlich verbessert werden.
- Der Bestand an Sozialwohnungen muss ausgebaut werden. Damit wohnungslose Menschen davon profitieren, bedarf es angemessener Quotierungen für akut wohnungslose Menschen und für Menschen, deren Wohnung gefährdet ist, im Sozialwohnungsbestand und beim Neubau sowie lange – möglichst dauerhafte – Sozialbindungen.
- Leerstand von Wohnungen muss vermieden werden. Dafür sollten Zweckentfremdungsverordnungen durch die Kommunen erlassen und durchgesetzt werden, damit insb. in attraktiven Lagen Wohnungen nicht als Fe-

rienwohnungen oder durch dauerhaften, spekulativen Leerstand dem Wohnungsmarkt entzogen werden. Auch der absichtsvollen Verwahrlosung von Wohnraum muss entgegengewirkt werden.

- Auf Bundesebene braucht es ein spezielles Förderprogramm „Von der Straße in die Wohnung“, mit dem wohnungslose und insbes. langzeitwohnungslose Menschen auf der Straße durch aufsuchende Hilfen, Akquise und Umwandlung von Immobilien, Ankauf von Belegrechten sowie wohnbegleitenden Hilfen gefördert werden.
- Die Weiterentwicklung der Wohnungsnotfallhilfe muss sich bei der praktischen Umsetzung stärker an den Vorgaben der §§ 67 ff. SGB XII orientieren. Der Rechtsanspruch auf persönliche Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in ordnungsrechtlichen Unterbringungen wird in der örtlichen Praxis vielfach nicht verwirklicht. Die ordnungsrechtliche Unterbringung ist ein „besonderes Lebensverhältnis“ im Sinne der Bestimmungen des § 1 Abs. 2 der DVO und § 69 SGB XII und beseitigt nicht den Anspruch auf Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gem. §§ 67 ff. SGB XII.

Von der Projektgruppe (PG) Housing First erarbeitet und vom Vorstand der BAG W am 16.10.23 verabschiedet.

An der Projektgruppe der BAG W haben mitgewirkt: Lisa Assing (Alternative Lebensräume GmbH), Michael Braun (SenASGIVA), Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema (GISS e.V.), Jan Goering, (SeWo e.V.), Susanne Hahmann (Vorsitzende der BAG W, Diakonie Michaelshoven), Erik Haß (Soziale Wohnraumhilfe gGmbH), Stefan Heinz (AGJ Freiburg), Jutta Henke (GISS e.V.), Georg Hiebl (IB Bayern), Dr. Rolf Jordan (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.), Daniela Keeß (IB), Oliver Klingelberg (BGW), Andrea Knoke & Andrea Kröpp (beide Bethel. regional), Arnd Liesendahl (FAG Partizipation), Jessica Magnus (Caritasverband für die Diözese Limburg e. V.), Stephan Nagel (Diakonisches Werk Hamburg), Doreen Petri (Neue Wohnraumhilfe gGmbH), Prof. Dr. jur. Falk Roscher (em.), Isabel Schmidhuber (Evang. Hilfswerk München gGmbH), Andreas Sonnenberg (Stiftung „Ein Zuhause“, Projekt „Wohnen und dann...“), Dr. Thomas Specht (Wohnungsnotfallhilfen Dr. Specht, Politik- und Organisationsberatung), Felix Wolff (SOZPÄDAL)

Für die Geschäftsstelle der BAG W: Sabine Bösing, Martin Kositzka, Joachim Krauß, Sarah Lotties, Annika Marezki, Paul Neupert, Werena Rosenke

¹ Einige Landesverfassungen sehen ein explizites Recht auf eine angemessene Wohnung oder Wohnraum vor. Dazu gehören Bayern (Art. 106 Abs. 1), Berlin (Art. 28 Abs. 1), Bremen (Art. 14 Abs. 1) und Sachsen (Art. 7 Abs. 1). Andere Landesverfassungen – darunter Brandenburg (Art. 47 Abs. 1), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 17 Abs. 2), Niedersachsen (Art. 6a), Nordrhein-Westfalen (Art. 29 Abs. 2), Rheinland Pfalz (Art. 63), Sachsen-Anhalt (Art. 40 Abs. 1) und Thüringen (Art. 15) – regeln die Wohnraumversorgung bzw. Wohnraumförderung hingegen als Staatszielbestimmungen.

² Vgl. Tsemberis, Sam (2004): Housing First Approach. In: Levinson, David (Hrsg.): Encyclopedia of homelessness. S. 277–280 und vgl. Tsemberis, Sam & Eisenberg, Ronda F. (2000). Pathways to Housing: Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Individuals With Psychiatric Disabilities, in Psychiatric Services, April 2000 Vol. 51 No. 4, S. 487–493.

³ Vgl. <https://ysaatio.fi/en/> (letzter Abruf: 17.10.2023)

⁴ Erste Grundsatzkritik am bestehenden Stufenmodell bzw. an der therapeutischen Kette in Deutschland: Graul, Wolfgang (1976): Institutionelle Aspekte der Nichtsesshaftenarbeit, in: Gefährdetenhilfe 1/1976