

Empfehlungen des Deutschen Vereins zum Housing First-Ansatz in den Wohnungs- notfallhilfen – Konzept und Umsetzungs- hinweise

Die Empfehlungen (DV 1/22) wurden am 20. September 2022 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

Vorbemerkung	3
I. Konzept und Zielsetzung von Housing First	4
Das Konzept Housing First	4
Strategische Einbettung in die Angebotsstrukturen der Wohnungsnotfallhilfen	5
II. Wohnungs- und obdachlose Menschen mit komplexen Problemlagen als Zielgruppe	6
III. Fachliche Anforderungen	7
Standards der Wohnraumversorgung	7
Gestaltung der wohnbegleitenden Hilfen	8
IV. Erschließung und Bereitstellung von Individualwohnraum	9
Maßnahmen zur Wohnraumakquise und -versorgung	9
Bildung von Kooperationsstrukturen auf kommunaler Ebene	10
V. Vom befristeten Projekt zum dauerhaften Angebot	11
Finanzierung der wohnbegleitenden Hilfen	11
Finanzierung der Wohnraumakquise	12

Vorbemerkung

Mit den Empfehlungen zu Housing First greift der Deutsche Verein ein Thema auf, dass auch in Deutschland mittlerweile eine wichtigere Rolle als neuer Hilfeansatz in Wohnungsnotfällen spielt. Neben entsprechenden Entwicklungen auf kommunaler und Landesebene gewinnt Housing First dabei auch bundespolitisch zunehmend an Bedeutung. Dies gilt besonders im Hinblick auf den im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierungskoalition vereinbarten Nationalen Aktionsplan,¹ der zum Ziel hat, bis 2030 Obdach- und Wohnungslosigkeit zu überwinden, und hierbei auch den Housing First-Ansatz hervorhebt.

Housing First stellt in mehrfacher Hinsicht eine Weiterentwicklung der Angebote der Wohnungsnotfallhilfen mit einer besonderen Fokussierung auf die Zielgruppe leistungsberechtigter obdach- und wohnungsloser Menschen dar, die bisher in besonderem Maße von Wohnraumversorgung ausgeschlossen blieben: Einerseits verortet es die Verfügung über eine eigene mietvertraglich abgesicherte Wohnung am Beginn und nicht – wie bisher in vielen Fällen üblich – am Ende des Hilfeprozesses. Damit zielt das Konzept in besonderem Maße auf eine Normalisierung der Wohnverhältnisse als Grundlage von Hilfen ab. Andererseits weist es der Steuerung des Unterstützungsprozesses durch die Nutzerinnen und Nutzer einen zentralen Stellenwert zu. Housing First knüpft damit an eine auch in anderen Hilfsfeldern stattfindende Entwicklung hin zu stärker personenzentrierten Hilfen an. Dies erfordert eine Perspektivenerweiterung in der Haltung sowohl der Leistungserbringer als auch der Leistungsträger.

Das Konzept steht dabei im Gegensatz zu Formen einer schrittweisen Integration wohnungsloser Menschen in Wohnraum, wie sie noch immer in Form sogenannter Stufensysteme anzutreffen sind. Dies stellt besondere Anforderungen an das professionelle Selbstverständnis der Mitarbeitenden in der Wohnungsnotfallhilfe und die Organisation der Hilfeangebote wie auch an die Gestaltung der Rahmenbedingungen der Hilfen durch die Leistungsträger. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Verstetigung der bisher zumeist in Form von Projekten angelegten Housing First-Angebote und der Rolle der Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII zur Finanzierung von Housing First als ein weiteres Angebot der Wohnungsnotfallhilfen.

Mit den Empfehlungen will der Deutsche Verein zentrale Aspekte des Housing First-Ansatzes und Erfahrungen aus der bisherigen Praxis darstellen und so zu einer wirkungsvollen Umsetzung des Ansatzes beitragen. Hierzu werden maßgebliche Definitionen und Konzepte von Housing First aufgezeigt und Hinweise zur Umsetzung des Ansatzes zur Überwindung von Obdach- und Wohnungslosigkeit gegeben. Ziel der Empfehlungen ist es, eine Übertragung des Housing First-Ansatzes in weitere Kommunen in Ergänzung zu bereits bestehenden Angebotsstrukturen der Hilfen in Wohnungsnotfällen zu fördern und zu unterstützen. Die Empfehlungen richten sich an Kommunen, Verbände und Träger der Freien Wohlfahrtspflege, Anbieter von sozialen Dienstleistungen für wohnungs- und obdachlose Menschen, an Akteure der Wohnungswirtschaft und ihre Verbände sowie zuständige Landes- und Bundesministerien.

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Rolf Jordan.

¹ Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Berlin 2021.

I. Konzept und Zielsetzung von Housing First

Das Konzept Housing First

Ausgehend vom Kerngedanken eines „Rechts auf Wohnen“² bezeichnet das Konzept Housing First die möglichst unmittelbare Integration von wohnungs- und obdachlosen Menschen mit komplexen Problemlagen in dauerhaften und mietvertraglich abgesicherten Wohnraum – verbunden mit dem Angebot wohnbegleitender Hilfen. Die Annahme entsprechender Hilfeangebote beruht dabei auf Freiwilligkeit und stellt keine Voraussetzung für eine Versorgung mit Wohnraum dar. Die Hilfen sollen aber proaktiv und möglichst umfassend angeboten werden. Das Konzept basiert damit wesentlich darauf, dass obdach- und wohnungslose Personen oder Haushalte als Erstes eine stabile Wohnsituation benötigen. Darüber hinaus bestehende Hilfe- und Unterstützungsbedarfe können erst danach angegangen werden, da die Sicherheit und Stabilität einer eigenen Wohnung die notwendige Grundlage für das Greifen und die Wirksamkeit weitergehender Hilfen darstellen. Dabei können und sollen selbstverständlich bereits mit der Bereitschaft zur Teilnahme an Housing First-Programmen auch erste Unterstützungsangebote gemacht werden.

Das in den USA entwickelte³ und seither auch in einer Reihe europäischer Staaten umgesetzte Konzept⁴ ist vor allem auf Menschen mit komplexen Problemlagen ausgerichtet. Sie werden nach einem Wohnungsverlust mit eigenem, mietvertraglich abgesichertem Wohnraum versorgt, der zu einer Stabilisierung ihrer Lebenssituation beitragen und die Grundlage für weitergehende Hilfen bieten soll.

Zur Umsetzung des Konzepts wurden acht Grundprinzipien⁵ formuliert:

- *Wohnen als voraussetzungsloses „Grundrecht“*: Betont wird ein „Recht auf Wohnen“. Die Erlangung von Wohnraum oder der Verbleib in Wohnraum sind nicht an Bedingungen, wie etwa die Annahme weitergehender Hilfen, geknüpft.
- *Wahlfreiheit und Selbstbestimmung*: Den Menschen, die das Angebot nutzen, soll zugehört und ihre Meinung soll respektiert werden. Wohnungslose Menschen werden befähigt, selbst zu entscheiden, was ihre Bedürfnisse sind und wie auf diese eingegangen werden soll.
- *Trennung von Wohnraumversorgung und wohnbegleitender Hilfen*: Es ist zu gewährleisten, dass der Zugang zu einem Wohnungsangebot und der Verbleib in einer Wohnung nicht an eine Verpflichtung zur Annahme weitergehender Hilfen gekoppelt ist.
- *Ausrichtung auf den Heilungs- und Gesundungsprozess*: Das Hauptaugenmerk ist ganzheitlich auf das Wohlbefinden der betroffenen Menschen gerichtet. Be-

2 Das „Recht auf Wohnen“ ist hier wie im Folgenden zu verstehen als „soziales Grundrecht“, aus dem kein individualrechtlicher Anspruch auf Wohnraumbereitstellung folgt; es betont vielmehr die Entkopplung der wohnraumbezogenen Hilfen von den sonstigen Hilfen.

3 Vgl. hierzu u.a.: Tsemberis, S. (2010): Housing First. The Pathways Model. Minnesota, sowie: Pleace, N. (2016): Housing First Guide Europe (<https://housingfirsteurope.eu/publication/publication-housing-first-guide-europe/> [22. September 2022]).

4 Vgl. hierzu u.a.: Steffen, A./Henke, J. (2018): Strategien sozialräumlicher Integration von Wohnungslosen. Eine Kurzepertise, FGW-Studie Integrierende Stadtentwicklung 05, Düsseldorf.

5 Pleace, N.: Housing First Guide Europe. Übersetzt und herausgegeben vom neunerhaus, Wien (www.neunerhaus.at) 2016, S. 28 ff.

sonders im Fokus stehen dabei die physische und psychische Gesundheit, das soziale Umfeld und der Grad an sozialer Inklusion.

- *Ausrichtung auf Schadensminimierung*: Grundgedanke ist, dass die Beendigung etwa eines problematischen Gebrauchs von Drogen und Alkohol ein komplexer Prozess ist und daher Angebote zur Überwindung von Wohnungslosigkeit, die zwingend an Abstinenz oder an Entzug gebunden sind, für viele wohnungslose Menschen nicht gut funktionieren.
- *Aktive Beteiligung ohne Zwang*: Die Unterstützung besteht im aktiven Aufzeigen von Alternativen und beinhaltet keine Verpflichtung zur Annahme von Hilfeangeboten. Die Unterstützung soll demzufolge wertschätzend, bestärkend und befähigend sein und ohne Sanktionen oder deren Androhungen auskommen.
- *Personenzentrierte Hilfeplanung*: Nutzerinnen und Nutzer werden ermutigt und darin unterstützt, einen selbstbestimmten Lebensentwurf zu verwirklichen. Hierbei spielen Entscheidungsmöglichkeiten eine wichtige Rolle – auch für die Wahl weitergehender Hilfeangebote.
- *Flexible Hilfgewährung so lange, wie Hilfe benötigt wird*: Unterstützungsangebote sind solange wie nötig vorzuhalten. Ein individueller Betreuungsbedarf kann zu- oder abnehmen, hierauf muss Housing First flexibel reagieren.

Mit der Ausrichtung auf eine rasche und unmittelbare Integration in Individualwohnraum steht Housing First im Gegensatz zu Strategien einer schrittweisen Integration in Wohnraum, wie sie in den Hilfen in Wohnungsnotfällen zum Teil noch immer in Form sogenannter Stufensysteme anzutreffen sind. Diese stellen zumeist ein abgestuftes System von Hilfen dar, das durchlaufen werden muss, bevor ein reguläres Wohnverhältnis realisiert werden kann. Demgegenüber sind im Housing First-Ansatz Mietverhältnis und Unterstützungsangebot entkoppelt. Es werden für den Bezug einer eigenen Wohnung keine Bewährung in stufenweise geplanten Hilfemaßnahmen und auch keine Bereitschaft zu Abstinenz, Therapie, einer beruflichen Eingliederung oder anderer vereinbarter Hilfeziele vorausgesetzt.

Hier liegt der wesentliche Unterschied zu anderen Hilfeformen in der Wohnungsnotfallhilfe: Im Housing First-Konzept folgen die Strukturen den Bedarfen und Bedürfnissen der Adressatinnen und Adressaten. Dies schließt paternalistische Haltungen und sanktionierende Elemente im Hilfeprozesses aus. Aus Sicht des Deutschen Vereins stellt dies besondere Anforderungen an die zu schaffenden Finanzierungsgrundlagen für das Hilfeangebot Housing First (siehe hierzu Abschnitt V: Vom befristeten Projekt zum dauerhaften Angebot).

Strategische Einbettung in die Angebotsstrukturen der Wohnungsnotfallhilfen

In Deutschland weisen die Wohnungsnotfallhilfen differenzierte Angebotsstrukturen auf, die von einer „Abkehr von ortszentrierten zu personenzentrierten Hilfen [...], weg vom ‚betreuten Wohnen‘ und hin zur ‚persönlichen Hilfe in Wohnungen‘“⁶ geprägt ist. Dies markierte bereits einen deutlichen Paradigmenwechsel in der Ausrichtung der Hilfen, in dessen Folge es zu einem Abbau von Einrichtungen sta-

⁶ Busch-Geertsema, V.: Housing First – innovativer Ansatz, gängige Praxis oder schöne Illusion? Teil 2, in: Zeitschrift wohnungslos, Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Heft 2–3, 2017, S. 76.

tionärer Hilfen bei einem gleichzeitigen Auf- und Ausbau ambulanter Fachberatungsstellen zunehmend auch in der Fläche sowie einem Ausbau von Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungsverlusten gekommen ist.⁷

Die direkte Vermittlung in mietvertraglich abgesicherten Individualwohnraum und die dauerhafte Unterstützung sind Bestandteil der Arbeit der ambulanten Dienste der Wohnungsnotfallhilfen. Prinzipiell bieten persönliche Hilfen in Wohnungen aber auch wichtige Anknüpfungspunkte dort, wo sie auf die Wünsche und Hilfebedarfe der wohnungslosen Menschen ausgerichtet sind. In vielen Angeboten des ambulant betreuten Wohnens sind Grundprinzipien der Freiwilligkeit der Unterstützung ebenso gewährleistet wie eine strikte Entkoppelung von Vermietung und persönlicher Hilfe.

Zugleich muss festgestellt werden, dass das Paradigma der „Wohnfähigkeit“ ebenso wie eine Abstinenzorientierung weiterhin in den Hilfen anzutreffen sind.⁸ So wird an Bezeichnungen wie Trainings- oder Übergangswohnen sowie Aufnahmehaus der Übergangscharakter vieler Unterbringungsangebote bereits im Namen deutlich. Auch (zwangs-)gemeinschaftliche Wohnformen sind noch immer Teil der Angebotslandschaft. Auch dort, wo es zu einem Ausbau der persönlichen Hilfen in Wohnungen gekommen ist, stehen diese – zumindest für einen Teil der von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen – nicht selten am Ende einer „Hilfekette“. Darüber hinaus findet ein Teil des ambulant betreuten Wohnens weiterhin in Trägerwohnungen statt, die auf die Dauer der begleitenden Hilfen befristet sind.⁹

Der Deutsche Verein empfiehlt die Einbettung von Housing First in bestehende (oder noch zu schaffende) lokale Hilfestrukturen, die einen gezielten Zugang zu leistbarem Wohnraum und ambulante Beratungsangebote ebenso umfassen wie präventive Angebote zur Vermeidung von Wohnungsverlusten. Die bisherigen Erfahrungen aus der Praxis der bestehenden Housing First-Projekte ebenso wie die konzeptionelle Ausrichtung des Ansatzes machen deutlich, dass es sich bei Housing First um keine „One Size Fits All“-Lösung für alle von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit betroffenen Menschen handelt. Auch mittels Housing First gelingt nicht allen Wohnungslosen eine Integration in Wohnraum, andere Formen der Versorgung und Unterstützung bleiben weiterhin notwendig.

II. Wohnungs- und obdachlose Menschen mit komplexen Problemlagen als Zielgruppe

Zielgruppe von Housing First sind von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffene Menschen, die aufgrund komplexer Problemlagen und eines damit einhergehen-

7 Zur Ausdifferenzierung der Helfelandschaft in Deutschland siehe: Specht, T.: Die institutionelle Struktur der Hilfen in Notfällen, in: Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze. Herausgegeben von der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., Berlin 2017.

8 Vgl. hierzu u.a.: Nagel, S.: Wohn(un)fähigkeit – ein Wiedergänger der Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos, Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Heft 3–4, 2015, S. 82–87.

9 Der Begriff der „Wohnfähigkeit“ findet sich dabei nicht nur in Arbeitskonzepten der Wohnungsnotfallhilfen, er kommt zugleich auch – zuweilen auch als „Mietfähigkeit“ – bei Vermietenden und auch bei kommunalen Behörden zur Anwendung. Dies kann auf Seiten der Dienste und Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfen zusätzlich zu einer bewussten (oder auch unbewussten) Auswahl der am besten geeigneten Personen bei der Vermittlung in Wohnraum führen, was in Anbetracht begrenzter Wohnraumkapazitäten eine weitere Barriere darstellt und in der Folge eine abgestufte „Hilfekette“ begründen kann.

den besonderen Unterstützungsbedarfs nur sehr schwer Zugang zum Wohnungsmarkt finden. Oft handelt es sich dabei um Personen, die über einen sehr langen Zeitraum ohne eigene Wohnung im System der Hilfen in Wohnungsnotfällen verbleiben.

Dieser Personenkreis macht insgesamt nur einen geringen Teil der wohnungslosen Menschen in Unterkünften und Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfen aus. Er nimmt aber, im Gegensatz zur überwiegenden Mehrheit der nur für einen kurzen Zeitraum wohnungs- oder obdachlosen Personen, einen großen Teil der über das Jahr zur Verfügung stehenden Unterbringungskapazitäten in Anspruch.

Der Personenkreis weist in der Regel einen besonderen oder auch besonders hohen Hilfebedarf auf und verfügt oftmals nicht oder nur sehr eingeschränkt über Mittel und Wege, die zum Teil bereits verfestigte Lebenslage aus eigener Kraft zu überwinden. Dabei handelt es sich zumeist um Menschen mit einem schwankenden Hilfebedarf, temporäre Hilfeabbrüche – etwa durch eine Überforderung durch das Hilfesystem – führen nicht selten zu wiederkehrender Obdachlosigkeit. Hier auf ist nach Ansicht des Deutschen Vereins bei der fachlichen Konzeption der wohnbegleitenden Hilfen ebenso wie bei Fragen der Finanzierung der Angebote besonders zu achten.

Aufgrund multipler Problemlagen und der ihnen zumeist zugeschriebenen Problematiken sind die betroffenen Menschen in einem außerordentlich hohen Maße vom Wohnungsmarkt ausgeschlossen. Dem Ausschluss von einer regulären Wohnraumversorgung stellt Housing First die Möglichkeit einer schnellen und unmittelbaren Vermittlung in eigenen Wohnraum gegenüber, die je nach Bedarf mit einem Angebot persönlicher Hilfen verknüpft ist.¹⁰

III. Fachliche Anforderungen

Standards der Wohnraumversorgung

Der Deutsche Verein empfiehlt, mietvertraglich abgesicherten Wohnraum (nach §§ 535 ff. BGB) für die Zielgruppe von Housing First bereitzustellen. Mietverhältnisse etwa nach § 549 BGB erfüllen diese Voraussetzungen aufgrund der darin enthaltenen eingeschränkten Kündigungsschutzregelungen nicht.¹¹ Housing First ist vor allem auf die prioritäre und möglichst unmittelbare Integration wohnungsloser Menschen mit zumeist komplexen Problemlagen in abgeschlossenen und zugleich dauerhaft verfügbaren Individualwohnraum ausgerichtet.¹² Studien zu bestehenden Housing First-Projekten verweisen immer wieder auf den hohen Anteil dauerhaft gesicherter Wohnverhältnisse durch diesen Ansatz.

10 Vgl. hierzu die Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., „Dauerhaftes und sicheres Wohnen in Mietwohnungen für Menschen mit besonders hohen Hilfebedarfen (High Need Clients)“, Berlin 2022.

11 Wird bei der Anmietung von Wohnraum durch Freie Träger und dessen Weitervermietung an wohnungslose Personen ein Gewerbemietvertrag abgeschlossen, greifen die Vorschriften für Mietverhältnisse über Wohnraum nach den §§ 535 bis 548 BGB nicht. Vielmehr sind hier die Mieterrechte, und hier besonders der Kündigungsschutz, nach § 549 Abs. 2 Nr. 3 BGB eingeschränkt.

12 Busch-Geertsema, V.: Housing First – innovativer Ansatz, gängige Praxis oder schöne Illusion? Teil 2, in: Zeitschrift wohnungslos, Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Heft 2–3, 2017, S. 75.

Der Deutsche Verein empfiehlt bei der Reintegration wohnungsloser Menschen in den Wohnungsmarkt grundsätzlich eine dezentrale Verteilung der Wohneinheiten, um einer sozialräumlichen Segregation und einer sozialen Stigmatisierung entgegenzuwirken. Dies gilt auch für den im Rahmen von Housing First zu erschließenden und bereitzustellenden Individualwohnraum. Handlungsleitend muss aus Sicht des Deutschen Vereins hier das grundsätzliche Ziel einer dauerhaften Wohnperspektive in mietvertraglich abgesichertem Individualwohnraum sein. Die Vermeidung von Wohnungslosigkeit und fehlender oder unzureichender Versorgung muss Priorität haben.

Gestaltung der wohnbegleitenden Hilfen

Housing First bedeutet nicht Housing *Only*. Zentraler Bestandteil der Hilfen ist das proaktive Angebot wohnbegleitender Hilfen. Die Freiwilligkeit der Annahme dieser Hilfen stellt dabei ebenso ein wesentliches Grundprinzip des Hilfeansatzes dar wie eine strikte organisatorische Trennung von Wohnraumbeschaffung und -erhalt und der in diesem Individualwohnraum angebotenen persönlichen Unterstützung.

Bei der Bereitstellung wohnbegleitender Hilfen greifen Housing First-Angebote zumeist auf die umfängliche Expertise persönlicher Hilfen in Wohnraum der ambulanten Dienste der Wohnungsnotfallhilfen vor Ort zurück. Erfahrungen aus den bestehenden Projekten zeigen die Bedeutung niedrigschwelliger Sozialer Arbeit bereits im Prozess der Kontaktaufnahme mit den Nutzerinnen und Nutzern der Angebote und bei der Sicherstellung grundlegender Voraussetzungen für den Abschluss eines Mietvertrages (wie etwa der Gewährleistung von Mietzahlungen).

Die Umsetzung der Grundprinzipien von Housing First stellt besondere Anforderungen sowohl an die professionelle Gestaltung der Hilfen als auch an die personelle Organisation der Angebote. Der mit dem Konzept einhergehende Perspektivwechsel stellt dabei spezifische Ansprüche an die professionelle Haltung auf Seiten der Träger und bei den Mitarbeitenden der Hilfen.¹³

Mit Blick auf die Zielgruppe des Ansatzes – wohnungslose Menschen mit komplexen Problemlagen und besonderen Unterstützungsbedarfen – erfordern die Unterstützungsangebote ein vielfältigeres Hilfespektrum, als dies in anderen Hilfe-Settings der Fall ist. Gefordert sind in noch stärkerem Maße Methoden wie Motivierende Gesprächsführung, Ressourcenerhebung und Ressourcenorientierung sowie lösungsorientierte Beratung oder psychologisch informierte Hilfe, um den Bedarfen und der geforderten Beteiligung der Nutzerinnen und Nutzer der Angebote gerecht zu werden.

Für die wohnbegleitenden Hilfen empfiehlt der Deutsche Verein den Einsatz multiprofessioneller Teams, in denen sich unterschiedliche Professionen, methodische Ansätze, Fähigkeiten und Erfahrungen ergänzen. Neben zwingend erforderlichen Fachkräften der Sozialen Arbeit zählen hierzu psychologisch/psychiatrisch geschulte Fachkräfte (unter anderem zur Bedarfseinschätzung, psychologischen Beratung oder Krisenintervention), Sozialbetreuerinnen und -betreuer (für alltags-

¹³ Dazu gehört im Sinne der internationalen Definition Sozialer Arbeit durch die International Federation of Social Workers (IFSW) auch die Wahrnehmung des politischen Mandats Sozialer Arbeit.

bezogene Unterstützungsleistungen, die keine sozialarbeiterische oder psychologische Qualifikation erfordern), aber auch Peers, die eigene Erfahrungsperspektiven und alternative Beziehungsangebote in die Arbeit der Teams einbringen. Wo – etwa aufgrund der Größe des Angebots – der Einsatz multi-professioneller Team nicht oder nur schwer umsetzbar ist, empfiehlt sich die Bildung entsprechender Netzwerke.¹⁴

Von zentraler Bedeutung ist dabei eine Qualifizierung (etwa in Bezug auf die erforderlichen Methoden) sowie die Sicherstellung eines kontinuierlichen Erfahrungsaustausches sowohl innerhalb des Angebots und zwischen den unterschiedlichen Fachkräften als auch mit anderen Angeboten.¹⁵

IV. Erschließung und Bereitstellung von Individualwohnraum

Die Erschließung und Bereitstellung von Individualwohnraum markiert eines der zentralen Elemente von Housing First und stellt zugleich hohe Anforderungen an den Hilfeansatz. Dies gilt sowohl in quantitativer wie auch qualitativer Hinsicht:

- *Quantitativ* bedeutsam ist hier, dass die Nachfrage nach erschwinglichem Wohnraum das Angebot entsprechender Wohnungen vor allem in den Ballungsräumen zumeist deutlich übersteigt.
- *Qualitativ* bedeutsam sind darüber hinaus die spezifischen Zugangsprobleme wohnungsloser Menschen – und dies gilt in besonderem Maße für wohnungslose Menschen mit komplexen Problemlagen – auf den Wohnungsmärkten.

Eine rein quantitative Ausweitung des Wohnungsangebots allein löst das Zugangsproblem wohnungsloser Menschen mit komplexen Problemlagen in der Regel nicht. Die Verfügbarkeit adäquaten Individualwohnraums ist für die Zielgruppe nicht nur eine Mengenfrage, sondern vielmehr eine Frage der Verteilung und des Zugangs zu diesem Wohnraum.¹⁶

Maßnahmen zur Wohnraumakquise und -versorgung

Auf die Versorgung wohnungs- und obdachloser Menschen mit dauerhaftem Individualwohnraum als zentralem Element des Housing First-Ansatzes ist bereits verwiesen worden. Dies stellt besonders die Frage der Wohnraumbeschaffung in das Zentrum des Hilfeangebotes.

Der Deutsche Verein fordert daher gezielte Maßnahmen, die alle Optionen für die Zielgruppe wohnungsloser Menschen, sowohl im Wohnungsbestand wie auch im Neu- und Umbau von Wohnraum, nutzen. Hierzu können Angebote des Housing

14 Vgl. hierzu die Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., „Dauerhaftes und sicheres Wohnen in Mietwohnungen für Menschen mit besonders hohen Hilfebedarfen (High Need Clients)“, Berlin 2022.

15 Vgl. hierzu u.a.: Bullermann, I./Holzinger, K./Müncho, C.: Housing First for all: Wie können die Hilfen nach §§ 67, 68 SGB XII die Grundprinzipien von Housing First umsetzen?, in: Zeitschrift wohnungslos, Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Heft 4, 2021.

16 Busch-Geertsema, V.: Housing First – innovativer Ansatz, gängige Praxis oder schöne Illusion? Teil 2, in: Zeitschrift wohnungslos, Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Heft 2–3, 2017, S. 79.

First auf die langjährigen Erfahrungen der ambulanten Dienste und Angebote der Wohnungslosenhilfe der Freien Träger und der in diesem Segment bereits bestehenden Angebotsstrukturen – wie etwa der Zwischenvermietung über Soziale Wohnraumagenturen mit dauerhaften Untermietverträgen oder dem Ankauf von Wohneinheiten durch Freie Träger der Wohnungslosenhilfe als Vermieter – zurückgreifen.¹⁷

Zugleich weist der Deutsche Verein aber auch darauf hin, dass die Frage der Beschaffung und Bereitstellung von Individualwohnraum für die Zielgruppe des Housing First-Ansatzes nicht allein sozialhilferechtlich umzusetzen ist, sondern vorrangig im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge anzugehen ist – etwa durch die Schaffung und Nutzung kommunaler Belegungsrechte und die Ausgestaltung kommunaler Wohnraumförderprogramme.¹⁸

Bildung von Kooperationsstrukturen auf kommunaler Ebene

Der Deutsche Verein empfiehlt die Bildung von Kooperationsstrukturen auf kommunaler Ebene und die Entwicklung eines Masterplans zur Schaffung und Bereitstellung von Wohnraum, der auch der Zielgruppe der Housing First-Angebote zugänglich gemacht wird. Dabei müssen alle lokalen Akteure zur Zusammenarbeit bereit sein, um ihrer sozialen Verantwortung gerecht zu werden.¹⁹ Die Schaffung und Bereitstellung von geeignetem Wohnraum für die Zielgruppe kann nur durch Synergien und die Bündelung aller lokalen Wohnungsmarktakteure realisiert werden.

Hierzu gehören zum einen Vereinbarungen mit Wohnungsunternehmen zur jährlichen Bereitstellung einer bestimmten Anzahl an Wohneinheiten für das Hilfeangebot Housing First, und zum anderen verbindliche Absprachen und die Ausarbeitung von Rahmenverträgen mit den lokalen Trägern der Wohnungslosenhilfe zur Vermietung von Wohnraum an wohnungslose Menschen.²⁰

Darüber hinaus empfiehlt der Deutsche Verein die gemeinsame Gestaltung gezielter Öffentlichkeitsarbeit für das Housing First-Angebot, um auch private Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer zu motivieren, Wohnraum für wohnungslose Menschen mit komplexen Problemlagen bereitzustellen. Bisherige Erfahrungen in den bestehenden Housing First-Projekten zeigen, dass der Ansatz sehr gut geeignet ist, auch private Anbieter zur Bereitstellung von Wohnraum zu bewegen. Insbesondere eine unbefristete und zugleich flexible Unterstützung er-

17 Vgl. hierzu u.a. die Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., „Bezahlbaren Wohnraum schaffen, Wohnraum für wohnungslose Menschen akquirieren“, Berlin 2017.

18 Der Neuerwerb oder die Verlängerung dieser Belegungsrechte können sinnvoll verbunden und in ihrer Attraktivität für die Vermieterseite gesteigert werden mit Zuschüssen zur Verbesserung der Wohnqualität. Sie können bei Bedarf zudem verbunden werden mit befristeten Mietausfallgarantien durch die Kommune, um insbesondere privaten Vermieterinnen und Vermietern mit einem kleineren Bestand an Wohnungen deren Bereitstellung zu erleichtern.

19 Vgl. hierzu auch die Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung der Kooperation der Akteure generationengerechten Wohnens (DV 24/14), vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet am 16. März 2016.

20 Zur Praxis der Wohnraumakquise durch Dienste der Wohnungsnotfallhilfe siehe u.a. die Darstellung bei: Rosenke, W.: Wohnen, in: Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, Bearbeitung: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., Berlin 2017, S. 151 ff.

höht dabei die Chance auf mietvertraglich abgesicherten Wohnraum auch für Menschen mit komplexen Problemlagen.

V. Vom befristeten Projekt zum dauerhaften Angebot

Bisher vorliegende Evaluationen der in einer Reihe von Kommunen umgesetzten Housing First-Projekte verweisen auf die insgesamt positiven Ergebnisse dieses Hilfeansatzes – sowohl hinsichtlich der Versorgung Langzeitwohnungsloser mit Wohnungen als auch der Nachhaltigkeit der Wohnraumversorgung.²¹

Der Deutsche Verein empfiehlt daher eine Verstetigung der in der Regel in Form zeitlich befristeter Projekte konzipierten und umgesetzten Angebote als Regelangebote. Ziel muss dabei nach Ansicht des Deutschen Vereins eine Überführung der bisher zumeist aus Projektmitteln der Kommunen oder Länder finanzierten Angebote in eine sozialrechtlich abgesicherte Regelfinanzierung sein.

Finanzierung der wohnbegleitenden Hilfen

Nach Ansicht des Deutschen Vereins sind wohnbegleitende Hilfen über die Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII zu finanzieren. Bei der im Rahmen von Housing First mit Wohnraum versorgten Zielgruppe handelt es sich regelmäßig um Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten. Mit der Inanspruchnahme des Angebots und der Hilfebedarfsermittlung wird dem zuständigen Träger der Sozialhilfe der Bedarf an Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII bekannt. Mit Bekanntwerden des Hilfebedarfs beim Träger der Sozialhilfe hat die Hilfe unmittelbar und unverzüglich einzusetzen (§ 18 Abs. 1 SGB XII: Kenntnisgrundsatz). Weitere persönliche Voraussetzungen verlangt das Gesetz nicht.²²

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.

21 Vgl. hierzu u.a. die Evaluation der Modellprojekte in Berlin, Endberichte erstellt durch Prof. Dr. Susanne Gerull, Alice Salomon Hochschule Berlin, Dezember 2021.

22 Keinesfalls darf die Hilfe von einer vorherigen Prognose hinsichtlich einer möglichen bzw. zu erwartenden Mitwirkungsbereitschaft abhängig gemacht werden. Eine Mitwirkung im Rahmen der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten entsteht bereits dann, wenn eine Person in besonderen sozialen Schwierigkeiten ihre Lebenslage als belastend empfindet und dies äußert. Siehe hierzu die Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Verständnis und zur Ausgestaltung der Mitwirkung in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII (Empfehlungen DV 3/18, vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet am 11. September 2019).

Der Deutsche Verein tritt bei der Umsetzung und Verstetigung von Housing First dafür ein, das Angebot wohnbegleitender Hilfen im Rahmen von Housing First so lange vorzuhalten, wie dies notwendig ist, um die Verschlimmerung der Schwierigkeiten zu verhüten, sie zu mildern bzw. sie zu überwinden.

Der Deutsche Verein empfiehlt, neben einer einzelfallbezogenen Finanzierung der wohnbegleitenden Hilfen auch pauschalierte Finanzierungsgrundlagen über die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zu vereinbaren, um einen niedrighschwelligigen Zugang zu den Angeboten für die Zielgruppe von Housing First zu gewährleisten. Eine solche pauschale Basisfinanzierung erlaubt nach Ansicht des Deutschen Vereins eine flexible Reaktion auf wechselnde Hilfebedarfe und Nachfrageintensitäten seitens der Nutzerinnen und Nutzer der Angebote und ermöglicht zugleich ein höheres Maß an Gestaltung des Hilfeprozesses durch die Nutzerinnen und Nutzer.²³

Finanzierung der Wohnraumakquise

Neben der Sicherstellung der wohnbegleitenden Hilfen erfordert die Verstetigung von Housing First-Angeboten auch eine finanzielle Absicherung der für das Hilfeangebot zentralen Beschaffung von Individualwohnraum für die Nutzerinnen und Nutzer des Angebots. Aus den Erfahrungen der Arbeit der Housing First-Projekte zeigt sich, dass bei der Verstetigung der Angebote unterschiedliche Ansätze zur Finanzierung der Wohnraumakquise zur Anwendung kommen können.

Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII und hier ganz konkret die Bestimmung des § 68 Abs. 1 Satz 1 SGB XII in Verbindung mit § 4 Abs. 2 der Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (DVO zu § 69 SGB XII) sieht vor, dass, soweit es Maßnahmen der Beratung und persönliche Unterstützung nach Absatz 1 der DVO zu § 69 SGB XII erfordern, die Hilfe auch sonstige Leistungen zur Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung nach dem Dritten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, insbesondere nach § 34 (gemeint ist hier die Übernahmen von Mietschulden zur Sicherung des Wohnraums gemäß § 36 SGB XII) umfasst. Die Formulierung macht deutlich, dass weitere Hilfen möglich sind.

Zu den Leistungen zur Beschaffung einer Wohnung gemäß § 68 Abs. 1 Satz 1 SGB XII in Verbindung mit § 4 Abs. 2 DVO zu § 69 SGB XII können auch die Übernahme von Maklergebühren gehören.²⁴ Grundsätzlich ist die Übernahme solcher Gebühren – insbesondere für Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen am Wohnungsmarkt – bereits gemäß § 35 Abs. 2 Satz 5 SGB XII²⁵ bzw. gemäß § 22 Abs. 6 SGB II²⁶ möglich.

Über diese Vorschrift ließen sich die Aufwendungen für die Beschaffung von Wohnraum auch für sogenannte Sozialmakler, wie bereits von Trägern der Freien Wohlfahrtspflege praktiziert, finanzieren. Soweit die Voraussetzungen im Einzel-

23 Eine solche pauschalierte Basisfinanzierung über die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII gehört bereits heute zur Praxis vieler örtlicher und überörtlicher Sozialhilfeträger in diesem Rechtskreis.

24 Bieback, in: Grube/Wahrendorf/Flint: § 68 SGB XII, Sozialhilfe 7. Aufl. 2020, Rdnr. 21; ebenso Strnisch, in: Oestreicher/Decker: SGB II/SGB XII, § 68 SGB XII Rdnr. 20, Werkstand: 95. EL Januar 2022.

25 Berlitz, in: Bieritz-Harder/Conradis/Thie: § 35 Sozialgesetzbuch XII, 12. Aufl. 2020, Rdnr. 102.

26 Berlitz, in: Münder/Geiger: § 22 SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende, 7. Aufl. 2021, Rdnr. 224.

fall vorliegen, wovon bei Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten regelmäßig auszugehen ist, handelt es sich um einen unmittelbaren Rechtsanspruch.

Auch hier ist es nach Ansicht des Deutschen Vereins im Hinblick auf die Gewährleistung eines niedrighschwelligen Zugangs zu den Angeboten erforderlich, auch für die Wohnraumakquise innerhalb des Angebots neben einer einzelfallbezogenen Finanzierung pauschalierte Finanzierungsgrundlagen – etwa über ein entsprechendes pauschales Budget zur Deckung von Wohnraumbeschaffungskosten – bereitzustellen.

In Bezug auf die zentrale Rolle, die Kommunen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge bei der Beschaffung und Bereitstellung von Individualwohnraum für die Zielgruppe von Housing First – wie für wohnungslose Menschen mit komplexen Problemlagen insgesamt – zukommt, empfiehlt der Deutsche Verein die Schaffung eines entsprechenden kommunalen Programms zur Wohnraumbeschaffung, das unterschiedliche Instrumentarien zur Bereitstellung und Finanzierung von Wohneinheiten nutzt und zusammenführt. Dieses Instrumentarium reicht von der Schaffung und gezielten Nutzung kommunaler Belegungsrechte über vertragliche Vereinbarungen mit privaten Wohnungsunternehmen und Vermietenden bis hin zur Umsetzung eigener Neubauprojekte zur Versorgung wohnungs- und obdachloser Menschen mit Wohnraum.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private
Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend