

Auftraggeber

Bayerisches Staatsministerium für
Wohnen, Bau und Verkehr



Studie zur Umsetzung des Housing-First-Ansatzes in Bayern

INHALTSVERZEICHNIS

1	AUFTRAG UND UMSETZUNG	4
2	DER HOUSING FIRST ANSATZ. GRUNDPRINZIPIEN, ZIELGRUPPE, VORAUSSETZUNGEN ..	7
2.1	Die Grundprinzipien von Housing First	7
2.2	Zielgruppe	9
2.3	Voraussetzungen für die Umsetzung	10
3	LAUFENDE UND GEPLANTE „HOUSING-FIRST-ANGEBOTE“ IM BUNDESGBIET – EIN ÜBERBLICK.....	12
4	BEDARFSEINSCHÄTZUNG.....	19
4.1	Fallzahlen	19
4.2	Räumliche Verteilung	21
5	WIE KANN HOUSING FIRST IN BAYERN UMGESETZT WERDEN?.....	24
5.1	Anforderungen an ein Programm „Housing First Bayern“	24
5.2	Bereitstellung von Wohnraum zur Umsetzung von Housing First.....	24
5.2.1	Besonderheiten der regionalen Wohnungsmärkte	24
5.2.2	Ansatzpunkte für wohnungspolitische Maßnahmen	25
5.2.3	Gezielte Zugänge zu Wohnraum schaffen, finanzielle Risiken absichern	28
5.2.4	Kooperationsvereinbarung zwischen dem Land und der Wohnungswirtschaft	29
5.3	Sicherstellung wohnbegleitender Hilfen.....	29
5.3.1	System der Wohnungsnotfallhilfen in Bayern.....	29
5.3.2	Housing-First-Wohnbegleitung nach §§ 67 ff. SGB XII	31
5.3.3	Wohnbegleitende Hilfen über den Aktionsplan „Hilfe bei Obdachlosigkeit“	32
6	FAZIT	35
	LITERATUR.....	39

1 AUFTRAG UND UMSETZUNG

Das Bayerische Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr hat die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V. mit der Erarbeitung einer Studie „Housing First Bayern“ beauftragt. Mit der Untersuchung sollte eine landesweite Umsetzung des Housing-First-Ansatzes „geprüft“ werden. Insbesondere die folgenden drei wesentliche Fragestellungen waren zu klären:

- Was muss der Freistaat Bayern unternehmen, um den notwendigen Wohnraum zur Realisierung des Ansatzes bereitzustellen?
- Was muss der Freistaat tun, damit die soziale Inklusion der Nutzerinnen und Nutzer des Ansatzes gelingt?
- Wie muss der Freistaat Bayern den Ansatz optimal fördern?

Das auftraggebende Ministerium erwartete darüber hinaus Einschätzungen zum aktuellen und prognostizierten Bedarf des benötigten Wohnraums und zu seiner Art und regionalen Streuung. Vor- und Nachteile unterschiedlicher Optionen sollten dargestellt werden. Im Hinblick auf die soziale Inklusion wohnungsloser Menschen sollten Aussagen zu geeigneten Unterstützungsmaßnahmen und Trägerschaften getroffen werden, mit Vorschlägen zur Definition des Leistungsumfanges und der Personalausstattung und Hinweisen auf Lösungsansätze zum Einwirken auf das Wohnumfeld. Die Frage nach optimaler Förderung durch den Freistaat sollte vor dem Hintergrund bestehender Förder- und Unterstützungsstrukturen klären, ob und in welchem Umfang Ergänzungen oder zusätzliche Förderungen notwendig sind.

Der Auftrag bezog sich also ausdrücklich nicht auf die Erprobung des Ansatzes in einer kleinen Zahl geförderter Einzelprojekte, sondern auf eine landesweit wirksame Einführung des Ansatzes. Wie noch zu zeigen sein wird, wird dazu aber auch in Bayern eine projektförmige Anschubförderung für notwendig erachtet.

Im Rahmen des Aktionsplans „Hilfe bei Obdachlosigkeit“ in Zuständigkeit des Bayerischen Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales werden bereits jetzt vorrangig für Personalkosten im Rahmen von Modellprojekten zur Stärkung der Prävention und in der Regel nicht für mehr als zwei Jahre Anschubförderungen gewährt. In einigen wenigen Kommunen wurden auch bereits die Personalkosten von Projekten zur Wohnraumakquise und zur Betreuung von Wohnungslosen in eigenem Wohnraum gefördert. Schließlich fördert das Land auch die beiden wichtigen Koordinierungsstellen Wohnungslosenhilfe in Nord- und Südbayern mit Mitteln des Aktionsplans. Ein landesweites Programm zur Förderung des Housing-First-Ansatzes gibt es in Bayern aber weder im Rahmen des Aktionsplans noch durch die ebenfalls existierende Stiftung „Obdachlosenhilfe Bayern“. Dazu wären zusätzliche Mittel erforderlich. Zusätzliche Mittel wären auch für die Akquisition und Neuschaffung von dauerhaftem Individualwohnraum zur Nutzung für den Housing-First-Ansatz nötig. Bestehende Fördermittel, beispielsweise im Rahmen des Kommunalen Wohnraumförderungsprogramms, können zur Schaffung von Mietwohnraum für einkommensschwache Haushalte genutzt werden, doch eine gezielte Förderung von Wohnraum zur Umsetzung des Housing-First-Ansatzes ist daraus bislang nicht erwachsen.

Hilfreich für die Bearbeitung des Auftrags waren die im September 2022 veröffentlichten Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge „zum Housing First-Ansatz in den Wohnungsnotfallhilfen – Konzept und Umsetzungshinweise“ (Deutscher Verein, 2022), an deren Erarbeitung die GISS beteiligt war und die sehr pointierte Positionen sowohl zur Zielgruppe des Ansatzes als auch zur Finanzierung der wohnbegleitenden Hilfen im Rahmen von Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII enthalten. Für diese ambulanten wohnbegleitenden Hilfen sind in Bayern die örtlichen Träger der Sozialhilfe zuständig.

Eine wichtige Grundlage der Studie bildete die Erarbeitung einer Übersicht über alle Housing-First-Projekte, die bis dato in Deutschland bereits implementiert wurden oder sich noch in der Umsetzung befanden. Dabei wurden sowohl durch Online-Recherchen als auch durch telefonische und schriftliche Anfragen wesentliche Basisdetails wie Trägerschaft, Finanzierung, personelle Ausstattung, Vorgehen bei der Wohnungsbeschaffung etc. erfasst, es konnten aber keine eigenständigen Recherchen zur Programmtreue der Projekte oder die exakte Eingrenzung der Zielgruppe durchgeführt werden.

Zur Erarbeitung der Studie wurden zahlreiche Hintergrundgespräche und Interviews mit Fachleuten geführt, um einen besseren Überblick über die Praxis der Wohnungsnotfallhilfen in Bayern zu bekommen und die Bedarfe und Potenziale für die benötigten Bestandteile zur Implementierung des Housing-First-Ansatzes zu eruieren. Dabei geht es erfahrungsgemäß vorrangig

- um den prioritären Zugang für eine vorab zu definierende Zielgruppe von Wohnungslosen zu regulärem Individualwohnraum, der langfristig durch reguläre Mietverträge gesichert ist, sowie
- um die Sicherstellung wohnbegleitender Hilfen, die nach den Prinzipien des Housing-First-Ansatzes geleistet werden und eine entsprechende Intensität, Flexibilität und ein nachdrückliches, aufsuchendes Unterstützungsangebot ermöglichen, das in besonderem Maße auf die individuellen Präferenzen der ehemals Wohnungslosen abgestimmt ist und auch zumindest Zugänge zu qualifizierten Unterstützungsangeboten aus anderen Bereichen (Psychiatrie, Suchtberatung, Schuldenberatung etc.) erschließt oder diese selbst anbieten kann.

Leitfadengestützte problemzentrierte Interviews (nach Witzel, 1985, 2022) wurden in diesem Zusammenhang unter anderem mit Vertreterinnen und Vertretern folgender Institutionen geführt und wesentliche Ergebnisse durch Gesprächsprotokolle festgehalten:

- Das Bayerische Staatsministerium für Wohnen, Bauen und Verkehr sowie das Bayerische Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales
- Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern, Fachausschuss Wohnungslosenhilfe
- Koordination Wohnungslosenhilfe Nord- und Südbayern
- Stadt Augsburg, Sozialamt
- Stadt München, Wohnungsamt
- AG Housing First der Diakonie Bayern
- Katholischer Männerfürsorgeverein, München
- Technische Hochschule Georg Simon Ohm, Nürnberg
- GWG Ingolstadt
- IGEWO, München
- GEWOFAG
- Bayerischer Bezirketag

Die Erstellung der Studie wurde in mehreren Sitzungen mit einer interministeriellen Begleitgruppe abgestimmt, an der das Staatsministerium für Wohnen, Bauen und Verkehr als Auftraggeber sowie das Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales und das Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration beteiligt waren.

Der Bericht wurde in der ersten Jahreshälfte 2023 erarbeitet und gibt den Kenntnisstand bis Mai 2023 wieder.

2 DER HOUSING FIRST ANSATZ. GRUNDPRINZIPIEN, ZIELGRUPPE, VORAUSSETZUNGEN

2.1 Die Grundprinzipien von Housing First

Housing First bedeutet die unmittelbare Vermittlung von Wohnungslosen mit komplexen Problemlagen in dauerhaft gesicherten Individualwohnraum, ohne Umwege und Zwischenstationen außerhalb des regulären Wohnungsmarktes. Die Wohnraumvermittlung ist 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 scheitern, und die auch die Angebote, die ärztliche Diagnosen erfordern, eher meiden.

Sam Tsemberis veröffentlichte bereits im Jahr 2010 in seinem Manual *„Housing First. The Pathways Model to End Homelessness für People with Mental Illness and Addiction“* (Tsemberis, 2010, S. 18 ff.) acht Grundprinzipien des Housing-First-Ansatzes. In einem Handbuch für den europäischen Kontext (*„Housing First Guide Europe“*) wurden sie – unter Mitwirkung von Tsemberis – weitgehend übernommen und begrifflich etwas reformuliert und näher erläutert (vgl. Pleace, 2016, S. 28 ff.). Während fast alle in dem zitierten Manual formulierten Grundsätze beibehalten und lediglich auf die europäischen Verhältnisse angepasst wurden, ließ sich das von Tsemberis formulierte Prinzip *„scattered site housing: independent apartments“* nicht ohne Weiteres auf Europa übertragen und fand daher keine Aufnahme in das europäische Handbuch. Tsemberis hatte darin empfohlen, dass geeignete und erschwingliche Wohnungen verstreut im Stadtgebiet angemietet werden und nach Möglichkeit nicht mehr als 20 Prozent eines Wohnblocks an Nutzerinnen und Nutzer von Housing-First-Programmen vergeben werden sollten. In Europa wird die Größe von New Yorker Wohnblocks aber nur in großstädtischen Großwohnsiedlungen erreicht. Evaluationen in Deutschland haben gezeigt, dass sich eine homogene Belegung von Häusern mit 12 bis 16 abgeschlossenen Wohneinheiten ausschließlich mit Wohnungslosen als relativ unproblematisch erweisen kann (Busch-Geertsema/Ruhstrat, 1997; Busch-Geertsema et al., 2016). Auch eingestreute Einzelwohnungen innerhalb von Mehrfamilienhaussiedlungen stellen erfahrungsgemäß keine Belastung der Hausgemeinschaften und Nachbarschaften dar. Eine dezentrale Versorgung ist dennoch vorzuziehen, auch deshalb, weil sich Präferenzen der Wohnungslosen bei der Wahl des Wohnortes, des Stadtteils oder der Nachbarschaft besser berücksichtigen lassen.

Housing First Bayern

Für den bayerischen Kontext ist zu empfehlen, die Wohnungsversorgung von Wohnungslosen nach dem Housing-First-Ansatz möglichst dezentral oder allenfalls in kleineren Gebäudekomplexen zu organisieren, um ein Höchstmaß an „Normalität“ in der Wohnungsversorgung zu erreichen.

Die acht im Housing First Guide Europe veröffentlichten Grundprinzipien des Ansatzes lauten wie folgt:

1. Wohnen ist ein Menschenrecht: Im Grundverständnis von Housing First wird die Verfügung über 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 jedem anderen Mieter und jeder anderen Mieterin verlangt, dass die mietvertraglichen Pflichten erfüllt 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 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 und des Wohlbefindens, soziale 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, wie und durch wen festgestellt werden kann, ob Unterstützung weiter erforderlich 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.

2.2 Zielgruppe

Der Housing First Europe Guide 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.“

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag von 2022 festgelegt: *„Wohnungslose junge Menschen werden wir u. a. mit Housing First Konzepten fördern.“* (Koalitionsvertrag 2021, S. 78). Im Programm „JUGEND STÄRKEN: Brücken in die Eigenständigkeit“ sollen *„junge Menschen, die die stationäre Jugendhilfe verlassen (sogenannte „CareLeaver“), ressourcenorientiert und effizient zu einer eigenständigen Lebensführung befähigt und / oder in stabilen Wohnverhältnissen untergebracht werden. Dabei wird besonders die Erprobung neuer Wohnformen (zum Beispiel: Housing First) begrüßt.“* (Programmtext)¹. Ausführungen zur Umsetzung liegen noch nicht vor.

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 wieder einmal Verwunderung darüber geäußert worden, dass einerseits auch Housing-First-Projekte Anforderungen an potenzielle Teilnehmende 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 in Frage kommen könnte.

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 der beschriebenen 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

¹ <https://www.jugend-staerken.de/just/programme/just-best/berichte-justbest/start-des-2-interessen-bekundungsverfahrens-fuer-das-esf-plus-programm-jugend-staerken-bruecken-in-die-eigenstaendigkeit--187328>

zu entwickeln, eher gering ausgeprägt ist. Dem Beziehungsaufbau bereits vor Bezug der Wohnung kommt daher große Bedeutung zu.

Housing First Bayern

Housing First ist keineswegs als Ansatz für alle Wohnungslosen vorgesehen, sondern sollte sich auf diejenigen konzentrieren, die aufgrund komplexer Problemlagen hohen und multidimensionalen Hilfebedarf haben und bereits seit längerem – z. B. mindestens ein Jahr – wohnungslos sind. Es widerspricht dem Ansatz, wenn er erst zum Einsatz kommt, nachdem vorgelagerte Angebote wie Übergangshäuser, Trainingswohnungen oder stationäre Einrichtungen erfolgreich durchlaufen wurden.

Besonders in den Blick genommen werden sollten vor allem diejenigen Wohnungslosen, die in der traditionellen Wohnungslosenhilfe wiederholt gescheitert sind und besonders geringe Aussichten haben, auf regulärem Weg eine eigene Wohnung zu erhalten.

Für ein Angebot, das sich auf die Realisierung des Housing-First-Ansatzes mit entsprechend qualifiziertem Personal konzentriert, ist eine gewisse Mindestgröße an Teilnehmenden aus der Zielgruppe erforderlich. Sofern in kleineren Kommunen mit einer extrem geringen Anzahl dieser Wohnungslosen ein Housing-First-Angebot voraussichtlich nicht wirtschaftlich betrieben werden kann, sind Lösungsansätze für spezifische Einzelfälle anzustreben, die sich dennoch an den Housing-First-Prinzipien orientieren: Das kann bedeuten, dass sie beispielsweise eine Bleibeperspektive in eigenem Wohnraum ermöglichen, flexible, personenzentrierte wohnbegleitende Hilfen in erhöhter Intensität und bei Bedarf auch von längerer Dauer ermöglichen und einen akzeptierenden Ansatz verfolgen der prioritär auf Schadensminimierung angelegt ist (vgl. 2.1).

Schließlich bedarf es zur Umsetzung des Housing-First-Ansatzes eines Mindestmaßes an Programmtreue. Im Ausland gab es bereits umfassende Initiativen, um „program fidelity“ zu überprüfen und zu steigern und damit sicherzustellen, dass Angebote, die unter dem Housing-First-Label ins Leben gerufen werden, auch tatsächlich mit der gleichen Effizienz und Effektivität arbeiten, wie es das Konzept vorsieht und verspricht. Wenn der Ansatz in Bayern umgesetzt werden soll, sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass die erwähnten Grundprinzipien eingehalten werden, dass die notwendigen Mittel für die Wohnbegleitung bereit gestellt werden, dass das Angebot nicht in bestehende „Stufenmodelle“ als „Endstufe“ eingepasst wird und der vermittelte Wohnraum eine dauerhafte Bleibeperspektive ermöglicht.

2.3 Voraussetzungen für die Umsetzung

Die Umsetzung der acht Grundprinzipien von Housing First hat zwei wesentliche Voraussetzungen.

„You can't have Housing First without having housing first.“ Der Zugang zu dauerhaft gesichertem Individualwohnraum ist eine dieser beiden grundlegenden Bedingungen zur Durchführung von Housing-First-Angeboten. Sie wird in Abschnitt 5.2 ausführlich diskutiert. Erfahrungsgemäß stößt die Vermietung an die Zielgruppe des Housing-First-Ansatzes auf typische Barrieren auf der Vermieterseite, die durch gezielte Förderung und Akquisitionsbestrebungen beseitigt oder zumindest gemildert werden können.

→ Häufig wird – nicht selten aufgrund von negativen Erfahrungen in der Vergangenheit – befürchtet, dass bei auftretenden Problemen im Mietverhältnis oder mit der Nachbarschaft keine Un-

terstützung durch Fachkräfte verfügbar ist, die solche Probleme gemeinsam mit den Teilnehmenden (und ggf. der betroffenen Nachbarschaft) aufgreifen und bearbeiten kann. Die langfristige Verfügbarkeit einer verlässlichen Wohnbegleitung, die im Konfliktfall auch für die Vermieterseite als zuverlässige Ansprechperson zur Verfügung steht, kann bei einer Reduzierung dieser Bedenken sehr hilfreich sein.

- Oft befürchten Vermieterinnen und Vermieter ein erhöhtes finanzielles Risiko bei der Vermietung an Personen mit geringen Einkommen, bei denen es zudem auch noch Hinweise auf komplexe Problemlagen gibt. Schutzmaßnahmen, die zur Abwehr solcher befürchteter Risiken ergriffen werden, sind beispielweise das Einfordern einer Schufa-Selbstauskunft, einer Bescheinigung über den problemlosen Verlauf vorausgegangener Mietverhältnisse, ggf. die Ablehnung von Bewerberhaushalten mit zu geringen Einkommen etc. In dieser Studie werden Vorschläge unterbreitet, wie befürchtete finanzielle Risiken minimiert und die Bereitschaft von Immobilienbesitzenden gesteigert werden kann, an Personen aus der Zielgruppe zu vermieten.

Die Wohnraumversorgung muss, das ist die zweite Voraussetzung, mit einem Angebot an wohnbegleitenden Hilfen in ausreichender Intensität und mit den notwendigen Qualifikationen flankiert werden. Es ist dafür zu sorgen, dass dieses so lange verfügbar ist, wie es benötigt wird. In seinen bereits erwähnten Empfehlungen spricht sich der Deutsche Verein einerseits für die Nutzung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII aus, benennt aber andererseits „*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.“ (Deutscher Verein, 2022, S. 11)

Bei der Betrachtung des Umsetzungsaufwands für Housing-First ist zu berücksichtigen, dass Angebote längerfristig durchaus auch dazu verhelfen können, kommunale Kosten für die vorübergehende Unterbringung von Obdachlosen zu senken. Aber mit dem Ansatz sollen auch die erreicht werden, die nicht institutionell untergebracht sind, und wenn der Housing-First-Ansatz effektiv und effizient eingesetzt werden soll, erfordert auch er entsprechende finanzielle Aufwendungen. Da der Ansatz gleich im ersten Schritt Wohnungslosigkeit beendet, verspricht er jedoch einen deutlich effizienteren Einsatz von Mitteln, die bislang für den Notunterbringungsbereich und für die Bearbeitung von Schädigungen, die durch Langzeitwohnungslosigkeit entstehen, aufgewendet werden müssen.

Wie unter diesen Voraussetzungen eine bayerische Lösung aussehen könnte, diskutiert Abschnitt 5.3.

3 LAUFENDE UND GEPLANTE „HOUSING-FIRST-ANGEBOTE“ IM BUNDESGBIET – EIN ÜBERBLICK

Für die vorliegende Studie wurde eine Bestandsaufnahme aller bekannten Housing-First-Projekte in Deutschland durchgeführt. Wie angemerkt erlauben das verfügbare Budget und die Zielsetzung der vorliegenden Studie keine intensivere Überprüfung, inwieweit die Projekte die Grundprinzipien des Ansatzes einhalten und wie es insgesamt um die Programmtreue der Angebote steht. Dort, wo Abweichungen bereits aus der Konzeption der Projekte ersichtlich waren, ist das in der Übersicht jedoch entsprechend vermerkt. Zudem waren viele der aufgeführten Pilotprojekte bei Erstellung der Übersicht noch in der Aufbauphase und genauere Angaben, etwa über Zielzahlen und Personalqualifikationen bei der Wohnbegleitung, blieben vage oder waren noch nicht möglich. Dennoch können aus der auf den nächsten Seiten eingefügten Übersicht über fast 30 Housing-First-Projekte in Deutschland einige Schlussfolgerungen gezogen werden.

Für vier der aufgeführten bayerischen Projekte in Aschaffenburg, Kronach, Nürnberg und Würzburg ist eine vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Soziales geförderte Begleitforschung durch die Technische Hochschule Nürnberg (Prof. Frank Sowa) vorgesehen, die bei Erstellung der Übersicht aber noch in den Anfängen lag. Die Projekte in Berlin wurden in der Pilotphase von Prof. Susanne Gerull (Alice-Salomon-Hochschule Berlin) evaluiert. Sie hat auch die Evaluation des bislang einzigen „project based“ Housing-First-Vorhabens in Hannover (15 Wohneinheiten in einem Neubau) übernommen. Durch die GISS wurden in der Vergangenheit die Aktivitäten des Housing-First-Fonds in Nordrhein-Westfalen evaluiert, und zwei Evaluationen der beiden Housing-First-Projekte in Leipzig und Bremen dauern an. Das Projekt in Hamburg wird durch ein Konsortium von Lawaetz-Stiftung und SOESTRA (Berlin) evaluiert, für das Magdeburger Projekt ist eine Begleitforschung durch die Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg vorgesehen.

Auffällig ist, dass es sich bei den Trägern mit ganz wenigen Ausnahmen (Stadt Magdeburg, Stadt Dresden) um freie Träger der Wohnungslosenhilfe handelt, die überwiegend den großen Wohlfahrtsverbänden (Caritas, Diakonie, Der Paritätische, AWO) angehören. Dem Pilotprojektcharakter der meisten Initiativen ist es zu verdanken, dass sie sowohl von der Anzahl der angestrebten Wohneinheiten bzw. zu versorgenden Personen als auch von der Laufzeit begrenzt sind, was zumindest Fragen in Bezug auf ein Prinzip des Housing-First-Ansatzes (flexible Unterstützung, solange wie nötig) aufwirft. In der Regel ist jedoch eine weitere Unterstützung insbesondere durch Ambulant Betreutes Wohnen im Rahmen von §§ 67 ff. SGB XII zumindest nicht ausgeschlossen.

Die übergroße Mehrheit der Projekte fokussiert sich ausschließlich auf Einzelpersonen, in Berlin wurde bei der Verstetigung der Housing-First-Projekte jedoch von Senatsseite ausdrücklich hervorgehoben, dass auch Familien mit Kindern Berücksichtigung finden sollen.

Bei der Wohnungsbeschaffung dominiert das Modell der Maklerfunktion, d. h. Personal des Trägers bemüht sich gezielt um die Akquisition von Wohnraum, der der Zielgruppe mit Hauptmietvertrag zur Verfügung gestellt wird. Es gibt aber auch eine Reihe von Projekten, bei denen der Projektträger oder eine Soziale Wohnraumagentur als Zwischenvermieter auftreten (z. B. in Hannover, teilweise in Bremen und in Neuwied). Auch Wohnungskäufe gehören zu den Akquisitionsstrategien (z. B. in Neuwied, bei der Drogenhilfe Düsseldorf, bei Housing First Düsseldorf und in Mönchengladbach). Kooperationsverträge mit Wohnungsunternehmen zur Bereitstellung von Wohnraum werden beispielsweise in Gießen und in Leipzig genutzt. In Bremen wird ein Teil der Wohnungen auch über ein Belegrechtsankaufprogramm des Senats bereitgestellt. Neubauprojekte wurden bisher in Hannover realisiert, in Kiel ist ein Neubauprojekt geplant.

Übersicht 1: Laufende und geplante Housing-First-Projekte in Deutschland

Stadt/Landkreis	Träger	Laufzeit	Angestrebte Zahl WE / Art der Beschaffung	Personal	Finanzierung	Anmerkungen
Aschaffenburg	IN VIA (Katholischer Verband für Mädchen- und Frauensozialarbeit Aschaffenburg e. V.)	Seit April 2023 in der Aufbau-phase	Keine Angaben		Aktionsplan „Hilfe bei Obdachlosigkeit“ des Landes Bayern, Förderung über 2 Jahre ist angestrebt	Das Projekt ist vorrangig auf Wohnraumakquise angelegt. Ob eine Wohnbegleitung nach den Housing-First-Prinzipien angeboten werden soll, war noch ungeklärt.
Berlin (HF Berlin)	Neue Chance gGmbH und Stadtmission	2018 bis 2021 als Pilotprojekt evaluiert und gefördert, seither mit doppelter Kapazität weitergefördert.	Bis dato 40 WE, mehr in Planung, bis Ende 2023 sollen 120 WE akquiriert werden. Maklerfunktion	1,0 VZÄ Leitung, 4,25 VZÄ Sozialarbeit seit Januar 2023, 0,8 VZÄ Psychologin, 0,9 VZÄ Wohnraumakquise	Projektfinanzierung der Senatorin für Soziales für Wohnbegleitung und Akquise	2022–2023 hat der Berliner Senat 6,1 Mio. Euro für die beiden Housing-First-Projekte zur Verfügung gestellt
Berlin (HF für Frauen)	Sozialdienst katholischer Frauen	2018 bis 2021 als Pilotprojekt evaluiert und gefördert, seither mit doppelter Kapazität weitergefördert.	Bis dato 40 WE, mehr in Planung Maklerfunktion	0,6 VZÄ Leitung, 6,25 VZÄ Sozialarbeit, 0,5 VZÄ Psychologin, 1 VZÄ Öffentlichkeitsarbeit und Wohnungsakquise, 1 VZÄ Sozialassistenz	Projektfinanzierung der Senatorin für Soziales für Wohnbegleitung und Akquise	
Bremen	Housing First Bremen	Januar 2022 bis Ende 2023	Bis zu 60 WE Kombination von Maklerfunktion, Ankauf von Belegungsrechten und Zwischenvermietung durch Soziale Wohnraumagentur	1,0 VZÄ Leitung, 1,15 VZÄ Sozialarbeit, 0,5 VZÄ Pflegefachkraft, 0,75 VZÄ Betreuungshelfer (Peer), 0,5 VZÄ Wohnraumakquise	Projektfinanzierung der Senatorin für Soziales für Wohnbegleitung und Akquise	Wird evaluiert durch GISS
Dresden	Stadt Dresden	Pilotprojekt bis Ende 2022	5 WE Vonovia stellt Wohnraum zur Verfügung	1,0 VZÄ Sozialarbeit (Kommune)	Ausschließlich städtische Mittel	
Düsseldorf (HF Düsseldorf)	Housing First Düsseldorf	Seit Oktober 2021, im zweiten Projektjahr seit Oktober/November 2022 mit zusätzlichem Personal	Zielzahl Jahr 2: 30 Personen, im Dezember 2021 23 WE (24 Personen) erreicht Privatinvestoren stellen Wohnungen zur Verfügung; Wohnungsankauf aus Spendenmitteln durch Asphalt e. V.	Leitung wird über Asphalt e. V. finanziert. Im zweiten Jahr insges. 2,25 VZÄ Sozialarbeit /Wohnbegleitung	Wohnbegleitung für neu akquirierte WE durch eigenständigen Verein mit kommunaler Förderung	Asphalt e.V. organisiert die Wohnbegleitung der bis zur Vereinsgründung erworbenen WE weiterhin selbst.
Düsseldorf (Drogenhilfe)	Drogenhilfe Düsseldorf	Seit 2020	9 WE Ankauf von Wohnungen durch Housing-First-Fonds (6) und Fifty-Fifty (2), Drogenhilfe als Zwischenvermieter (1)	Personalschlüssel 1 : 12 bis 1 : 14 Unterschiedliche Qualifikationen in der Wohnbegleitung	Zunächst Housing-First-Fonds, inzwischen Wohnbegleitung vom Landschaftsverband Rheinland (LVR) finanziert über SGB IX (Eingliederungshilfe)	Ausschließlich Suchtkranke und Wohnbegleitung über Eingliederungshilfe; Fortbildung im Rahmen des Housing-First-Fonds

Stadt/Landkreis	Träger	Laufzeit	Angestrebte Zahl WE / Art der Beschaffung	Personal	Finanzierung	Anmerkungen
Frankfurt (Main Weg)	MainWeg gGmbH	Im Aufbau	Keine Angaben	1,0 VZÄ Sozialarbeit	Keine Angaben	Konzept eng verknüpft mit Zielen der Arbeitsmarktintegration
Gießen (ZuHAuSE)	Diakonie Gießen	2016 bis 2026 über EHAP und EHAP Plus, anschließend Verstetigung geplant	Bis dato 18 WE Wohnbau Gießen stellt Wohnraum über einen Kooperationsvertrag zur Verfügung, vereinzelte Privatvermieter	3 VZÄ Sozialarbeit	EHAP und EHAP Plus für 2 VZÄ 1VZÄ über Stadt und Landkreis, nach Auslauf der EHAP Förderung sollen auch die übrigen beiden Stellen von Stadt und Landkreis verstetigt werden	Enger organisatorischer Kontext mit Straßensozialarbeit und Kombi mit Sucht- und Traumaklinik
Hannover (Wohnen und dann...)	Stiftung Ein Zuhause	Seit März 2021	15 WE Wohnungsneubau	1,0 VZÄ Sozialarbeit (1:15)	Mittel der Stadt und der Region Hannover	Wird evaluiert durch Alice-Salomon-Hochschule Berlin
Hamburg	Trägerverbund: Diakonisches Werk, Benno und Inge Behrens-Stiftung und Evangelisch-Lutherischer Kirchenkreis Hamburg-Ost	Juli 2022 bis Ende Juni 2025	Bis zu 30 WE Maklerfunktion	0,5 VZÄ Leitung 2,5 VZÄ Sozialarbeit, 0,5 VZÄ Wohnraumakquise	Pilotprojektförderung der Stadt	Gesamtbudget: 800.000 Euro plus Spendenmittel. Wird evaluiert durch SOESTRA und Lawaetz-Stiftung
Kiel	Hempels-Stiftung	Noch in Planung	9 WE Wohnungsneubau geplant	Noch in Planung	Noch in Planung	
Kassel	Diakonisches Werk Region Kassel	Oktober 2022 bis September 2026	Keine Vorgabe zur Zahl der WE (Ansprache von 180 Personen p. a. und Vermittlung in geeignete Angebote) Maklerfunktion	2,25 VZÄ Sozialarbeit, 0,25 VZÄ Verwaltung und 0,25 VZÄ Haustechnik	EHAP Plus	
Köln (Vringstreff)	Vringstreff e. V.	Seit 2020, HF wird seit 2022 von der Stadt Köln gefördert	13 WE (14 Personen) Ankauf von 3 Wohnungen durch Housing-First-Fonds und eine Spende Antoniter WG und Aachener WG stellen Wohnungen zur Verfügung	1 VZÄ Sozialarbeit, 0,5 VZÄ für Wohnraumakquise, 0,5 VZÄ Psycholog*in	Wohnbegleitung finanziert nach §§ 67 ff SGB XII vom Landschaftsverband Rheinland, Rest über Mittel der Stadt	Kommunales Budget: für HF in Köln 500.000 € p.a.
Köln (SKF/SKM)	Sozialdienst katholischer Frauen, Sozialdienst katholischer Männer	Seit 2022	Keine Vorgabe	1,3 VZÄ Sozialarbeit, 1,3 VZÄ Immobilienfachkraft, 1 VZÄ medizin. Fachkraft (Psych.)	Wohnbegleitung finanziert nach §§ 67 ff SGB XII vom Landschaftsverband Rheinland, Rest über Mittel der Stadt	
Koblenz	AWO Koblenz	2023 bis Ende 2025	Mindestens 8 WE Akquise von Wohnraum am Wohnungsmarkt	1,5 VZÄ Wohnbegleitung und Akquise	Projektförderung des Sozialministeriums des Landes Rheinland-Pfalz von 114.000 Euro p.a. von 2023 – 2025	

Stadt/Landkreis	Träger	Laufzeit	Angestrebte Zahl WE / Art der Beschaffung	Personal	Finanzierung	Anmerkungen
Kronach	Caritasverband Landkreis Kronach	Im Aufbau	Keine Angaben		Aktionsplan „Hilfe bei Obdachlosigkeit“ des Landes Bayern	
Landau	Caritas-Zentrum Landau	Frühjahr 2023 bis 2025	Keine Angaben	1,5 VZÄ Wohnbegleitung und Akquise	Projektförderung des Sozialministeriums des Landes Rheinland-Pfalz von 114.000 Euro p.a. von 2023 – 2025	
Leipzig („Eigene Wohnung“)	das Boot gGmbH	Juli 2022 bis Dezember 2024 (Pilotphase)	Im ersten Jahr 25 WE Nutzung von Belegrechtswohnungen des kommunalen WU	0,5 VZÄ Leitung beim freien Träger (1:7), 4 VZÄ Sozialarbeit, Koordinatorin bei der Stadt	Überwiegend städtisch finanziert. Volumen für gesamte Laufzeit incl. Evaluation: 1,1 Mio.; Staatsregierung beteiligt mit bis zu 110.000 €. Beinhaltend auch 63.000 € als Ausfallfond für WU.	Gesamtbudget: 1,1 Millionen Euro, wird evaluiert durch GISS
Magdeburg	Stadt Magdeburg	2021 bis Juni 2024 (Laufzeit für Konzeptentwicklung und Umsetzung)	Keine Zielzahlen Nutzung von Belegrechtswohnungen des kommunalen WU	Keine Angaben	Ausschließlich städtische Mittel	Abweichend vom Ansatz ist das Projekt konzeptionell vorgesehen für „Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen, deren Problemlagen mit geringen Unterstützungsleistungen und umfassenden Selbsthilfepotenzialen beseitigt werden können“. Wird evaluiert (Universität Magdeburg)
Mönchengladbach	SKM Katholischer Verein für soziale Dienste Rheydt e. V.	Beginn im Jahr 2020 mit Förderung und Fortbildung im Rahmen des Housing-First-Fonds	Ankauf von Wohnungen aus Housing-First-Fonds +	Wohnbegleitung in Teilzeit	Wohnbegleitung über §§ 67 ff. SGB XII; Wohnungsbeschaffung über Housing-First-Fonds	
Neuwied	Wirtgen-Stiftung und Caritas Neuwied	Beginn 2021, keine zeitliche Begrenzung	4 WE bis 2022 Ankauf von Wohnungen durch die Stiftung, Weitervermietung durch die Caritas Weiterer Ankauf ist geplant.	Keine Angaben	Keine Angaben	
Nürnberg	Netzwerk Anlauf	August 2022 bis August 2023, ggf. verlängerbar	Zunächst bis zu 15 WE Maklerfunktion	0,75 VZÄ Sozialarbeit, 0,5 VZÄ Wohnungsakquise	Landesmittel (Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales)	
Saarbrücken	Diakonie Saarbrücken	Juni 2018 bis 2020 durch die Aktion Mensch, danach weitergefördert durch saarländisches Sozialministerium 2022 bis 2026 EHAP-Förderung	Derzeit 14 WE/14 Personen in eigenem Wohnraum begleitet. Mit EHAP Förderung sollen 10 zusätzliche WE/Personen dazukommen. Maklerfunktion	1,5 VZÄ Sozialarbeit, ggf. 2023 Aufstockung auf 2,0 VZÄ durch das Land, 1,0 VZÄ Sozialarbeit durch EHAP, Zielbetreuungsrelation 1:10	Projektförderung durch die Aktion Mensch bis 2020, danach Förderung durch saarländisches Sozialministerium; 2022 bis 2026 EHAP-Förderung für zusätzliche Stelle	Sehr früh schon begonnen; vergleichsweise „kleines“ Projekt ohne multidisziplinäres Team

Stadt/Landkreis	Träger	Laufzeit	Angestrebte Zahl WE / Art der Beschaffung	Personal	Finanzierung	Anmerkungen
Stuttgart	Trägerverbund: Caritasverband Stuttgart e. V. (geschäftsführender Träger), Ambulante Hilfe e. V., Evangelische Gesellschaft Stuttgart e. V. und Sozialberatung Stuttgart e. V.	2022 bis 2026	50 WE Maklerfunktion	4,0 VZÄ Sozialarbeit (1,0 VZÄ ursprünglich für Immobilienfachkraft vorgesehen, Stelle konnte nicht besetzt werden), 4,0 VZÄ Wohnassistenz	Mittel der Stadt und der Vector-Stiftung für 4 Jahre	Zielgruppe deutlich breiter als bei vielen anderen Projekten: Auch Personen aus Einrichtungen, die dort schon länger versorgt sind. Aber Priorität für Straßenobdachlose
Westerwaldkreis	Caritasverband Westerwald-Rhein-Lahn	2023 bis Ende 2025	Keine Angaben	1,5 VZÄ für Wohnbegleitung und Akquise	Projektförderung des Sozialministeriums des Landes Rheinland-Pfalz von 114.000 Euro p.a. von 2023 – 2025	
Würzburg (Projekt NOAH)	Ökumenische Christopherus-Gesellschaft	Im Aufbau	Keine Angaben	Keine Angaben	EHAP Plus	

Erläuterungen: Bayerische Projekte sind blau hinterlegt. Abkürzungen: HF = Housing First, VZÄ = Vollzeitäquivalente, WE = Wohneinheiten, WG = Wohnungsgenossenschaften, WU = Wohnungsunternehmen

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.⁷

Housing First Bayern

Die beobachtete Projektumsetzung in den deutschen Housing-First-Projekten zeigt, dass zur Bereitstellung von Wohnraum ein Bündel von Strategien alternativ oder komplementär genutzt werden kann: Die Ansätze reichen von der Wohnungsakquise für bestimmte Personen, die sich an deren Präferenzen und Bedarfen orientiert („Maklerfunktion“), über Zwischenvermietungsmodelle bis zum Neubau. Keiner der Ansätze erweist sich im Vergleich als „überlegen“. Vielmehr ist die Wahl der passenden Strategie unter wechselnden Bedingungen und in unterschiedlichen Akteurskonstellationen in hohem Maße von den lokalen Gegebenheiten und den verfügbaren Ressourcen der Akteure abhängig. Ein bayerisches Programm sollte größtmöglichen Spielraum für lokal angepasste Strategien lassen.

In den realisierten Projekten werden Personalressourcen zum einen für die soziale Begleitung, zum anderen für die Wohnungsakquise eingesetzt. Projektträger benötigen qualifizierte Fachkräfte für die Wohnraumakquise dort, wo Wohnraum nicht von vornherein durch einen öffentlichen oder freien Träger oder durch die Immobilienwirtschaft bereitgestellt oder neu geschaffen werden kann.

Im Vergleich der Träger und vor dem Hintergrund eigener Evaluationsprojekte wird für die Wohnbegleitung in einem Housing-First-Setting ein Personalschlüssel von etwa 1 : 8 bis 1 : 10 empfohlen. Wird die Wohnraumakquise von den Trägern selbst durchgeführt, so ist mindestens eine halbe Vollzeitstelle dafür und möglichst auch ein Fonds zur Abdeckung von finanziellen Risiken erforderlich. Geht es bei der Wohnraumakquise um Kauf, Sanierung, Umbau oder Neubaumaßnahmen, ist ein höherer Mittelaufwand anzusetzen.

⁷ Der Träger der Maßnahme muss eine Kostenzusage über mindestens zwei Jahre von der Kommune oder einem sonstigen Dritten zur Finanzierung der Wohnbegleitung vorweisen können, wenn dieser Hilfeansatz umgesetzt werden soll. Ohne Kostenzusage von dritter Seite kann sich der Träger auch bereit erklären, auf eigene Kosten wohnbegleitende Hilfen anzubieten und deren Finanzierung für mindestens zwei Jahre in seinen Wirtschaftsplänen auszuweisen. Der Abschluss eines Mietvertrages darf nicht von dem gleichzeitigen Abschluss einer Betreuungsvereinbarung abhängig gemacht werden. Vgl. https://www.ib-sh.de/fileadmin/user_upload/downloads/immobilienkunden/soziale_wohnraumfoerderung_fuer_mietwohnungsmassnahmen/foerderrichtlinie_zum_sonderprogramm_wohnraum_fuer_besondere_bedarfsgruppen.pdf

4 BEDARFSEINSCHÄTZUNG

Wie weiter oben ausgeführt, ist Housing First ein sehr spezifischer Hilfeansatz, der gemeinhin auf eine eng abgegrenzte Zielgruppe von Langzeitwohnungslosen mit komplexen Problemlagen ausgerichtet ist. Wohnungslose, die ohne solche komplexen Problemlagen einfach nur bezahlbaren Wohnraum und keine intensive Unterstützung bei der Aufrechterhaltung ihres Mietverhältnisses benötigen, gehören nicht zur Zielgruppe von Housing First. Zwar benötigen selbstverständlich auch sie Unterstützung bei der Wohnungsversorgung und in geringerer Intensität gegebenenfalls auch beim Wohnungserhalt. Im Fokus dieser Studie steht aber der Bedarf der Zielgruppe des Housing-First-Ansatzes.

Die Frage, wie viele Personen zu dieser Zielgruppe gehören und wie sie sich in Bayern verteilen, beantworten Kommunen, freie Träger und die Wohnungswirtschaft mit sehr unterschiedlichen Schätzungen, die – je nach Zielgruppendefinition, Wohnungsmarktzugängen und Kooperationserfahrungen – auch am gleichen Ort weit auseinandergehen können. Für die vorliegende Untersuchung muss die Zahl der potenziell zur Zielgruppe gehörenden Personen auf der Grundlage von möglichst plausiblen Annahmen geschätzt werden.

4.1 Fallzahlen

Seit 2022 liegen immerhin belastbare Zahlen zur Gesamtzahl aller Wohnungslosen in Deutschland vor:⁸ Am 31.1.2022 hatten in Deutschland 262.500 Menschen keine Wohnung. 10 Prozent der 178.000 wohnungslosen Männer, Frauen und Kinder, die nach der Zählung des Statistischen Bundesamtes in kommunalen Notunterkünften oder in Einrichtungen freier Träger institutionell untergebracht waren, also ca. 17.800 Personen, lebten in Bayern (BMAS 2022, S. 52). Die Zahl der nicht institutionell untergebrachten Wohnungslosen – verdeckt Wohnungslose und Wohnungslose ohne jede Unterkunft – ermittelten GISS und Kantar für die erste Februarwoche 2022 über eine repräsentative Stichprobe und eine bundesweite Hochrechnung (Brüchmann et al. 2022b).⁹ Nimmt man an, dass von ihnen ebenfalls 10 Prozent (8.450 Personen) in Bayern leben, ergibt sich eine Gesamtzahl von insgesamt 26.250 wohnungslosen Menschen in Bayern, unter ihnen ca. viereinhalbtausend minderjährige Kinder und Jugendliche.

Knapp die Hälfte von ihnen gehört nach Auswertung der bislang verfügbaren Daten aus der Wohnungslosenberichterstattung des Bundes 2022 zur Gruppe der Langzeitwohnungslosen. Bei der Interpretation der Daten ist zu berücksichtigen, dass sich Menschen, die wohnungslos werden, in aller Regel zunächst im sozialen und räumlichen Nahbereich mit einer Übergangslösung zu versorgen versuchen. Erst wenn ihre prekären Arrangements scheitern, nehmen sie institutionelle Unterbringung in Anspruch, und im schlimmsten Fall sind sie gezwungen, unter freiem Himmel zu schlafen.

⁸ Diese Einschätzung greift aus zwei Gründen auf die Statistik für das Jahr 2022 zurück, obwohl inzwischen auch die Wohnungslosenstatistik 2023 veröffentlicht wurde. Zum einen liefert nämlich die begleitende Berichterstattung zu den beiden Gruppen der Wohnungslosen ohne Unterkunft und der verdeckt Wohnungslosen, welche die Statistik der untergebrachten Personen ergänzt, nur alle zwei Jahre Daten, zuletzt 2022 und dann erst 2024 wieder. Ein Teil der Bedarfseinschätzung muss deshalb ohnehin auf Daten aus dem Jahr 2022 zurückgreifen. Zum anderen verzeichnet die Statistik der untergebrachten Wohnungslosen für 2023 zwar einen erheblichen Anstieg der Fallzahlen; dieser geht aber vor allem auf Anstiege beim Personenkreis der Menschen zurück, die aus der Ukraine geflüchtet sind, bei denen vielfach kein Bleibewunsch besteht und bei denen Housing-First-Bedarfe -allein wegen der Kürze der Wohnungslosigkeit – ganz überwiegend noch nicht bestehen dürften.

⁹ Eine Auswertung für Bundesländer oder für einzelne Städte und Gemeinden war aus methodischen Gründen nicht möglich, für 2024 wird auch eine Länderauswertung angestrebt.

Unter den institutionell untergebrachten Menschen und unter den Menschen, die ohne Unterkunft auf der Straße leben, ist daher der Anteil Langzeitwohnungsloser und derjenigen in verfestigten Notlagen etwas höher als unter den verdeckt wohnungslosen Menschen, die vorübergehend bei Verwandten oder Freunden unterkommen. 46 Prozent der am 31.1.2022 institutionell untergebrachten Wohnungslosen waren bereits länger als 24 Monate ohne Wohnung (BMAS 2022, S. 50). Unter den auf der Straße lebenden Menschen waren zum gleichen Zeitpunkt 56 Prozent und unter den verdeckt wohnungslosen Menschen 45 Prozent länger als dreizehn Monate wohnungslos (ebd., S. 31, nach Brüchmann et al. 2022b). Lässt man die Kinder zunächst unberücksichtigt, ergäbe sich für Bayern nach der oben erläuterten „10-%-Regel“ ein Schätzwert von rund 8.300 Langzeitwohnungslosen.

Ein großer Teil der Langzeitwohnungslosen stammt nicht aus Deutschland, sondern ist aus anderen Staaten geflüchtet. Zu langen Unterbringungszeiten kommt es bei ihnen unter anderem, weil viele der Geflüchteten sich nach Abschluss des Asylverfahrens noch nicht mit regulärem Wohnraum versorgen konnten. Sie haben zwar Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt, doch dürfte es in dieser Gruppe weniger Personen mit einem Bedarf an Housing First geben. Eine genaue Einschätzung erlaubt die Statistik nicht, da der Fluchthintergrund nicht erhoben wird.

Die Zahl der wohnungslosen Menschen, die zugleich chronisch psychisch erkrankt und / oder suchterkrankt sind¹⁰, lässt sich ebenfalls nur schätzen. Untersuchungen zur gesundheitlichen Lage Wohnungsloser stützen sich oft auf sehr geringe Fallzahlen oder sie beziehen nur die Nutzer*innen bestimmter Angebote der Wohnungslosenhilfe ein (vgl. Busch-Geertsema, 2018), und die einzelnen Gruppen von Wohnungslosen werden nicht systematisch unterschieden. Die Bundesstatistik erhebt zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen der untergebrachten Wohnungslosen oder anderen komplexen Notlagen keine Informationen. Die Daten aus der Wohnungslosenberichterstattung des Bundes zu den nicht untergebrachten Wohnungslosen wurden durch eine Repräsentativbefragung ermittelt, beruhen aber auf Selbstauskünften wohnungsloser Menschen. Danach ist knapp die Hälfte aller Menschen, die wohnungslos auf der Straße leben, durch eine psychische Erkrankung und/oder eine Suchterkrankung dauerhaft beeinträchtigt. Unter den verdeckt wohnungslosen Menschen sind es ca. zwei Fünftel (Brüchmann et al. 2022b, S. 46). Nimmt man erneut an, dass die in Bayern lebenden Wohnungslosen in jeder dieser beiden Gruppen etwa 10 Prozent ausmachen, so wären im Freistaat etwa 1.700 auf der Straße lebende Menschen und ca. 1.900 verdeckt wohnungslose Personen von Sucht oder psychischer Einschränkung betroffen. Die Zahl der tatsächlich erkrankten Menschen ist aber vermutlich höher.

Treffen Langzeitwohnungslosigkeit und (unbehandelte) psychische Erkrankungen sowie weitere Problemlagen zusammen, führen sie zum wiederholten Scheitern im Hilfesystem und lässt sich die Wohnungslosigkeit eines Menschen nicht anders beseitigen, kann auf einen potenziellen Bedarf an einer Housing-First-Unterstützung geschlossen werden. Bedarf lässt sich allerdings nicht einseitig aus der Anbieterperspektive bestimmen. Wie bei allen sozialen Dienstleistungen gehört zum Unterstützungsangebot auf der einen Seite auch eine Entscheidung des betroffenen Menschen auf der anderen Seite, das Angebot in Anspruch zu nehmen. Bei der Abwägung zählt für Interessent*innen z. B., ob ihnen eine Wohnung gefällt und ob sie sich eine Wohnbegleitung durch den Träger und seine Fachkräfte vorstellen können. Das in Leipzig evaluierte Projekt „Eigene Wohnung“, motivierte alle potenziell in Frage kommenden Wohnungslosen, sich um eine Teilnahme zu bewerben, aber nicht alle taten es tatsächlich. Nur etwa die Hälfte der (wiederholt vereinbarten) Kennenlerngespräche kam tatsächlich zustande, und auch im weiteren Verlauf der Planungen entschieden sich

¹⁰ Psychische Erkrankungen und /oder Suchterkrankungen sind der häufigste Grund, aus dem wohnungslose Menschen in den bestehenden Versorgungsstrukturen wiederholt scheitern, was sie zur Zielgruppe von Housing First macht. Wie oben beschrieben kann die Schwere einer Erkrankung eine Housing-First-Lösung aber auch verhindern.

weitere Bewerber*innen gegen eine Teilnahme am Projekt (Busch-Geertsema / Schöpke 2022, S. 23 ff.). Auch die Anbieter von Housing First wägen ab: Für sie spielt aus vermietetischer Perspektive z. B. eine Rolle, ob Mietzahlungen geleistet werden können. Personen ohne Einkommen und Zugang zum Transferleistungssystem wie mittellose EU-Migrant*innen, die vor allem in den Großstädten einen zunehmenden Teil unter den Menschen ausmachen, die auf der Straße leben, kommen für ein Housing-First-Projekt zunächst nicht in Frage.

Auf der Grundlage der wenigen verfügbaren Daten – ca. 8.300 Langzeitwohnungslose (einschließlich der Geflüchteten) und ca. 3.600 psychisch erkrankte Wohnungslose (ohne Untergebrachte) in Bayern – ist allenfalls eine Annäherung an die Frage möglich, wie viele Personen zum Fallpotenzial von Housing First gehören und Hilfe durch ein Projekt in Anspruch nehmen würden. Doch auch, wenn nur bei einem kleineren Teil der Langzeitwohnungslosen bzw. der psychisch erkrankten Wohnungslosen alle Voraussetzungen gegeben wären, erscheint es gerechtfertigt, von einer Fallzahl im niedrigen vierstelligen Bereich auszugehen. Dem entspräche, dass nach den Erfahrungen aus bestehenden Housing-First-Projekten (z. B. Housing First Berlin) etwa 5 bis 10 Prozent aller erwachsenen Wohnungslosen für Housing First in Frage kommen. In Bayern wäre das zwischen 1.100 und 2.200 Wohnungslose. In den Städten und Gemeinden, die Housing First umsetzen wollen, sollte jede Planung mit der konkreten Ermittlung der „Housing-First-Fälle“ beginnen.

Housing First Bayern

Nimmt man einen Housing-First-Bedarf bei ca. 5 bis 10 Prozent aller erwachsenen Wohnungslosen an, wären in Bayern grob geschätzt zwischen 1.100 und 2.200 Personen zu versorgen.

4.2 Räumliche Verteilung

Für ein Angebot, das sich auf die Realisierung des Housing-First-Ansatzes mit entsprechend qualifiziertem Personal konzentriert, ist eine gewisse Mindestzahl an Teilnehmenden aus der Zielgruppe erforderlich. Auch dies hat Auswirkungen auf die Bedarfseinschätzung und die Eingrenzung der in Frage kommenden Standorte für ein Housing-First-Programm, auf die der folgende Abschnitt näher eingeht.

Die Zahl der Wohnungslosen nimmt einerseits mit der Größe der Städte zu, und auch die über einen Housing-First-Ansatz zu versorgenden Personen leben mit Sicherheit mehrheitlich in den größeren Städten des Freistaats. Bei der Entwicklung eines Programms sollte aber andererseits berücksichtigt werden, dass Wohnungslosigkeit in kleinen und sehr kleinen Kommunen viel weniger sichtbar ist: Während in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohner*innen zu Beginn des Jahres 2022 nur etwa eine Person unter 10.000 ohne Unterkunft auf der Straße lebte, versorgten sich in den Gemeinden dieser Größenklasse fast fünf verdeckt wohnungslose Personen in Mitwohnverhältnissen (BMAS 2022, S. 63).

Die folgende Übersicht ermöglicht auf Grundlage der vom Statistischen Bundesamt für den 31.01.2022 dokumentierten Zahl der untergebrachten Wohnungslosen in bayerischen Städten und Kreisen eine Orientierung zur räumlichen Verteilung der Bedarfe. Es wurde dabei eine Auswahl derjenigen 29 kreisfreien Städte und Landkreise vorgenommen, die Ende Januar 2022 mehr als 60 Wohnungslose untergebracht hatten. Wird bei 10 Prozent der Wohnungslosen ein Housing-First-Bedarf angenommen, wären in diesen Städten und Kreisen rechnerisch Projekte mit mindestens

sechs Wohnungslosen realisierbar. Hinzu käme eine hier nicht genau zu bestimmende Zahl von verdeckt Wohnungslosen und Wohnungslosen ohne Unterkunft, die als Langzeitwohnungslose mit komplexen Problemlagen ebenfalls zur Zielgruppe gehören.

Tabelle 2: Untergebrachte Wohnungslose am 31.1.2022: Alle kreisfreien Städte und Landkreise in Bayern mit mehr als 60 untergebrachten Wohnungslosen am Stichtag, nach Deutschen und Nichtdeutschen sowie Anteil der Erwachsenen und unter 18-Jährigen

Ort (Stadt oder Landkreis)	Einwohnerzahl	Gesamtzahl Wohnungslose	Davon Deutsche	Davon Ausländer-/innen	Davon Erwachsene	Davon Kinder und Jugendliche
1. München, kreisfreie Stadt	1.488.200	8.975	1.820	7.155	6.470	2505
2. Nürnberg, kreisfreie Stadt	515.500	1.910	1.210	700	1.910	-
3. Augsburg, kreisfreie Stadt	295.800	765	160	600	450	315
4. Würzburg, kreisfreie Stadt	127.000	390	210	180	290	100
5. Regensburg, kreisfreie Stadt	152.300	325	55	270	225	100
6. Erlangen, kreisfreie Stadt	112.400	280	140	145	200	80
7. Weilheim-Schongau, Landkreis	136.100	275	210	65	250	25
8. Ingolstadt, kreisfreie Stadt	137.000	265	95	170	190	75
9. Neu-Ulm, Landkreis	175.800	235	120	110	220	15
10. Kempten (Allgäu), kreisfreie Stadt	68.900	215	100	115	160	55
11. Rosenheim, kreisfreie Stadt	63.600	215	85	130	155	60
12. Landshut, kreisfreie Stadt	73.100	195	85	110	120	75
13. Freising, Landkreis	180.300	190	65	125	145	45
14. Dachau, Landkreis	155.100	160	60	100	115	45
15. Fürstenfeldbruck, Landkreis	218.700	150	65	85	115	35
16. München, Landkreis	349.700	150	50	100	110	40
17. Rosenheim, Landkreis	261.700	130	95	35	110	20
18. Aschaffenburg, kreisfreie Stadt	70.900	125	50	80	90	35
19. Forchheim, Landkreis	116.600	120	65	55	110	10
20. Landsberg am Lech, Landkreis	121.000	115	50	65	85	30
21. Kitzingen, Landkreis	91.700	100	75	20	90	10
22. Weißenburg-Gunzenhausen, Landkreis	95.100	95	60	35	75	20
23. Rhön-Grabfeld, Landkreis	79.500	90	90	0	90	-
24. Fürth, kreisfreie Stadt	128.200	85	70	15	85	-
25. Neumarkt in der Oberpfalz, Landkreis	135.200	80	70	10	65	15
26. Ebersberg, Landkreis	144.100	75	25	50	60	15
27. Neustadt an der Waldnaab, Landkreis	94.600	75	5	70	40	35
28. Passau, Landkreis	193.500	75	30	45	60	15
29. Erding, Landkreis	138.900	65	30	40	50	15

Quelle: DESTATIS, Erste Wohnungslosenerhebung zum 31.1.2022, <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=22971-0080&bypass=true&levelindex=0&levelid=1677224365264#abreadcrumb>

Die Staatsangehörigkeit der Untergebrachten ist dabei deswegen gesondert ausgewiesen, weil die Zahl der ausländischen Wohnungslosen – wenn auch ebenfalls nur hilfsweise – einen Hinweis darauf geben kann, wie hoch der Anteil der Geflüchteten mit gesichertem Aufenthaltsstatus unter den untergebrachten Wohnungslosen ungefähr eingeschätzt werden kann.

Insofern wäre insbesondere in den Städten und Landkreisen mit einer geringen Zahl von Wohnungslosen deutscher Nationalität (Position 26 bis 29 in der Tabelle) gesondert zu recherchieren, ob bei der Gesamtheit der Untergebrachten eine Mindestzahl von Wohnungslosen enthalten sind, die aufgrund ihrer Problemlage und der Dauer der Wohnungslosigkeit der Zielgruppe des Housing-

First-Ansatzes entsprechen. In den 18 Städten und Kreisen mit mehr als 100 untergebrachten Erwachsenen dürften sich Housing-First-Projekte relativ sicher realisieren lassen.

Die für diese Studie befragten Expert*innen sprachen sich dagegen aus, ein bayerisches Programm allein auf die Großstädte zu beschränken. Die Träger der Wohlfahrtspflege bestätigten auch in kleineren Städten unter 50.000 Einwohner*innen Bedarf, der über die Versorgung von Einzelfällen hinausging. Der Bedarf in Flächenkreisen werde leicht unterschätzt, weil sich die Menschen in unterschiedlichen Gemeinden aufhalten. Expert*innen aus München warnten zugleich davor, den Bedarf in der Landeshauptstadt zu überschätzen. Viele der Menschen, die dort im öffentlichen Raum sichtbar seien, gehörten ihrer Einschätzung nach zur Gruppe der EU-Bürger*innen, die mittellos und ohne Sozialleistungsansprüche in Deutschland leben und für die sich deshalb Housing-First-Projekte kaum realisieren lassen, solange die Kosten für Unterkunft und Heizung nicht aus eigenem Einkommen oder Mindestsicherungsleistungen abgedeckt werden können. Für die Akteure der Bayerischen Wohnungsnotfallhilfen kam es außerdem darauf an, dass Housing First als Teil der flächendeckenden Versorgung wohnungsloser Menschen in möglichst vielen Regionen realisiert werde und nicht auf „Vorzeigeprojekte“ und „Leuchttürme“ beschränkt bleibe.

Housing First Bayern

*Ein bayerisches Housing-First-Programm sollte offen dafür sein, dass Träger, die sich für eine Beteiligung interessieren, den in ihrer Kommune tatsächlich bestehenden Bedarf erheben und nachweisen. Dabei sollten sowohl die Gemeinden wie die am Ort tätigen freien Träger eine Bedarfseinschätzung zu den von ihnen versorgten wohnungslosen Menschen abgeben, und sie sollten auch bei der Auswahl der Bewohner*innen kooperieren, wenn ein Projekt realisiert wird.*

Um ein Projekt im Rahmen des Housing-First-Ansatzes umzusetzen, bedarf es einer gewissen Mindestzahl von Wohnungslosen aus der genannten Zielgruppe, die hier mit sechs bis acht Personen angenommen wird. In größeren Städten sind höhere Fallzahlen wahrscheinlich. Für die Umsetzung eines Housing-First-Vorhabens kommen die in Tabelle 2 genannten Gebietskörperschaften in Frage. Es bedarf einer genaueren Analyse der Fachleute vor Ort, ob die genannte Mindestzahl von Wohnungslosen der Zielgruppe lokal vorhanden ist und Bereitschaft zeigt, sich auf ein Housing-First-Projekt einzulassen. Bei einer Realisierung von 18 Projekten ließen sich mindestens 108 bis 144 Personen, ggf. auch deutlich mehr mit komplexem Hilfebedarf versorgen.

5 WIE KANN HOUSING FIRST IN BAYERN UMGESETZT WERDEN?

5.1 Anforderungen an ein Programm „Housing First Bayern“

Die Wirksamkeit des Housing-First-Ansatzes bei der Reintegration wohnungsloser Menschen in Normalwohnraum ist international, im europäischen Raum (für die Übersicht: Busch-Geertsema 2022; Steffen & Henke 2018) und national gründlich untersucht und gut belegt. Dennoch wird der Ansatz in Deutschland bislang noch überwiegend projektförmig realisiert (siehe 3.) und nicht als Bestandteil eines Regelangebotes der Wohnraumversorgung bzw. der Wohnungsnotfallhilfen.

Für den Freistaat ist nun die Umsetzbarkeit eines flächendeckend ausgerichteten Förderprogramms zu prüfen, das unter noch festzulegenden Voraussetzungen von interessierten Trägern landesweit in Anspruch genommen werden kann. Das Programm soll die bestehenden Möglichkeiten der Unterstützung wohnungsloser Menschen in Bayern konzeptionell erweitern: Es muss in ländlichen Regionen ebenso gut wirken wie in Regionen mit großen Verdichtungsräumen (zu den regionalen Unterschieden der Wohnungsmärkte: Bayern Labo 2022), und es soll (nur) dort greifen, wo bestehende Hilfeangebote den Bedarf nicht decken können. Dabei sind die unterschiedlichen Zuständigkeiten in der föderalen Erbringung von Sozialleistungen zu beachten.

Insbesondere im Hinblick auf die dauerhafte Wohnraumversorgung der Zielgruppe verweist das auftraggebende Bauministerium auf bereits bestehende Förderprogramme, die jedoch bislang nicht zu einer gezielten Bereitstellung von Wohnraum für Housing-First-Projekte genutzt wurden. Sollen dagegen von Seiten des Landes Impulse etwa für die Organisation der ambulanten sozialarbeiterischen Wohnbegleitung gesetzt werden, für die im Freistaat grundsätzlich die Zuständigkeiten bei den kreisfreien Städten und den Landkreisen liegen, kommen hierfür nur Mittel einer Projektförderung in Frage.

Die beiden folgenden Abschnitte erörtern für die beiden zentralen Anforderungen an ein Housing-First-Programm – die Bereitstellung von Wohnraum und die Organisation inklusiver persönlicher Hilfen –, wie der Ansatz unter den in Bayern geltenden Rahmenbedingungen umgesetzt werden kann.

5.2 Bereitstellung von Wohnraum zur Umsetzung von Housing First

5.2.1 Besonderheiten der regionalen Wohnungsmärkte

Kommunen, freie Träger der Wohlfahrtspflege oder die Immobilienwirtschaft, die Interesse an der Umsetzung von Housing First haben können, finden in Bayern sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen vor: Während in Nordbayern von Wohnungsmärkten berichtet wird, in denen die Beschaffung bzw. Bereitstellung von Wohnraum vergleichsweise geringe Probleme aufwirft, weil es stellenweise sogar noch Leerstände gibt und Bauland zur Verfügung steht, stellt die Beschaffung von Wohnraum in München und der weiteren Umgebung wie auch in den anderen Großstädten das zentrale Problem dar. Die Reserven im Bestand seien weitgehend ausgeschöpft, und für den Wohnungsneubau fehlen aus Sicht der Expert*innen Flächen.

Die regionalen Unterschiede sind enorm: *„Bauland ist im Regierungsbezirk Oberbayern mit gut 1.400 Euro/m² fast doppelt so teuer wie im Landesdurchschnitt (665 Euro/m²) und etwa elfmal so*

teuer wie in den preiswertesten Bezirken Oberfranken (121 Euro/m²) oder Unterfranken (132 Euro/m²).“ (Bayern Labo 2022, S. 36, Daten aus 2018). Während die Preise zwischen 2009 und 2018 in wenigen Regionen zurückgingen, stiegen sie in anderen um bis zu 245 Prozent (ebd., S. 37). Insgesamt blieben die Baufertigstellungen hinter den Planungen zurück. Die höchsten Mieten wurden 2018 in „München verlangt (rund 17,50 Euro/m² im Neubau und fast 16 Euro/m² bei gebrauchten Wohnungen). (...) Die niedrigsten Mieten werden im Landkreis Wunsiedel im Fichtelgebirge gefordert (5,50 bzw. 5,10 Euro/m²).“ (ebd., S. 123)

Ein Förderprogramm „Housing First“, das diese Unterschiede nicht berücksichtigte, griffe zu kurz. Die befragten Expert*innen bei der freien Wohlfahrtspflege, bei den Kommunen und bei der Wohnungswirtschaft standen Housing First generell offen und grundsätzlich positiv gegenüber und waren ausdrücklich bereit, sich an der Umsetzung zu beteiligen.¹¹ Sie hielten jedoch in den unterschiedlichen Regionen auch unterschiedliche Ansätze für erforderlich.

Für die Regionen mit den etwas entspannteren Wohnungsmärkten sahen sie kein Problem, Housing-First-Projekte in einer Kooperation zwischen Wohnungsunternehmen, Kommunen und freien Trägern zu realisieren. In solchen Modellen würden die kooperierenden Akteure ihre Kernkompetenzen einbringen: Die Wohnungswirtschaft stellt – in kleineren zentralen Einheiten oder dezentral – Wohnraum zur Verfügung, welchen die Kommune oder freie Träger mit „ihren“ Fällen besetzen, und die freien Träger übernehmen die Betreuung der Mieterhaushalte. Je mehr Erfahrungen mit Zielgruppenprojekten und solchen Kooperationen bereits bestanden, desto weniger skeptisch äußerten sich die Gesprächspersonen aus der Wohnungswirtschaft zur Versorgung von langzeitwohnungslosen Personen mit komplexen Beeinträchtigungen und den größten Zugangsschwierigkeiten zu Wohnraum. Sie berichteten von Verabredungen zur Belegung von Wohnraum mit polizeirechtlich untergebrachten Menschen, von Probewohnmodellen mit Übernahmeoption und von der Bereitstellung von Kontingenten für besondere Zielgruppen, z. B. zur Realisierung von Wohngemeinschaftsmodellen für Haftentlassene oder psychisch erkrankte Menschen. Für die Akteure aus diesen Regionen war die Realisierung einer verbindlichen Wohnbegleitung ein größeres Problem als die Bereitstellung von Wohnraum.

Umgekehrt hatten die befragten Gesprächspersonen in den großstädtisch verdichteten Gebieten wenig Sorge, eine Wohnbegleitung realisieren zu können, für die es sowohl durchführende Träger als auch potenzielle Finanzierungsmöglichkeiten gebe. Aber bei der Bereitstellung von Wohnraum waren sie skeptisch: Erfolge werde man in fast verschlossenen Märkten am ehesten mit einer passgenauen einzelfallbezogenen Wohnraumakquise, mit der Ansprache von privaten Vermieterinnen oder Vermietern, mit Zwischenvermietungsmodellen oder mit Modernisierungsprojekten in eher unattraktiven und bislang vernachlässigten Teilen des Wohnungsbestandes erzielen.

Alle Gesprächspartnerinnen und -partner waren skeptisch, was den Neubau betraf: Die Bereitstellung von Fördermitteln garantiere noch längst nicht deren Inanspruchnahme, und es dauere zu lang, bis Projekte auf dieser Grundlage realisiert werden könnten. Sie warben dagegen dafür, Sanierungs-, Umbau- und Anpassungsmaßnahmen im Bestand zu ermöglichen.

5.2.2 Ansatzpunkte für wohnungspolitische Maßnahmen

Die Versorgung mit Wohnraum ist sowohl staatliche Aufgabe als auch kommunale Aufgabe im eigenen Wirkungskreis. Den Ländern obliegt die Förderung des sozialen, d. h. mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungsbaus für Haushalte, die sich aufgrund niedriger Einkommen nicht am

¹¹ Geringe bürokratische Anforderungen eines Housing-First-Programms gehörten zu den besonders häufig genannten förderlichen Bedingungen.

allgemeinen Markt mit angemessenem Wohnraum versorgen können (Objektförderung). Haushalte mit niedrigen Einkommen, die einen unverhältnismäßig hohen Anteil ihres Haushaltseinkommens für Wohnkosten aufwenden müssen, können nach bundesgesetzlicher Regelung Wohngeld erhalten, das von Bund und Ländern jeweils zur Hälfte getragen wird (Subjektförderung). Die Kommunen halten Anteile an Wohnungsgesellschaften und setzen durch Erschließung und Planung von Bauland Rahmenbedingungen für die Wohnungsversorgung und für sozialen Wohnungsbau, sie können nach dem Baugesetzbuch (BauGB) dort über städtebauliche Verträge z. B. Mindestanteile für die Errichtung von Sozialwohnung und Quoten für deren Vergabe festlegen oder die soziale Durchmischung steuern. Auch mit der Schaffung von Belegungs- und Benennungsrechten im geförderten Wohnungsbau üben sie Einfluss auf die Vergabe geförderter Wohnungen aus.

Der Freistaat Bayern ist eines der zehn Bundesländer, welche die Grundlagen der sozialen Wohnraumförderung landesgesetzlich geregelt haben (für einen Überblick: Deutscher Bundestag 2022). Das Gesetz über die Wohnraumförderung in Bayern (Bayerisches Wohnraumförderungsgesetz – BayWoFG) zielt in klassischer Weise auf die Unterstützung aller Haushalte, „die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können“ (Artikel 2 Absatz 1 Satz 1). Als besondere Zielgruppen der Wohnraumförderung nennt das bayerische Gesetz in nicht abschließender Aufzählung „insbesondere Familien, Menschen mit Behinderung, ältere Menschen und Studierende“ (Artikel 2 Absatz 1 Satz 2). Bei einer Förderung sind „die besonderen Anforderungen des zu versorgenden Personenkreises“ zwar zu berücksichtigen (Artikel 8 Nr. 2), doch meint das Gesetz dabei vor allem „die Anforderungen des barrierefreien Bauens für Personen, die infolge von Alter, Behinderung oder Krankheit dauerhaft oder vorübergehend in ihrer Mobilität eingeschränkt sind“ (ebd.). Auch der Grundsatz, „besondere Ansätze zur Weiterentwicklung nachhaltiger Wohnraumversorgung“ zu verfolgen (Artikel 8 Nr. 8), bezieht sich bislang vorrangig auf die Förderung investiver Maßnahmen. „Soziale Hilfe- und Unterstützungsleistungen“, so bereits die Leistungsbeschreibung zur vorliegenden Studie, „sind im Rahmen der Wohnraumförderung nicht zuwendungsfähig.“ (LB, Anlage 1, Bestehende Unterstützungsmöglichkeiten des Freistaats Bayern). Mit einem „Kommunalen Förderprogramm zur Schaffung von Mietwohnraum in Bayern (KommWFP)“ räumen die bayerischen Förderbestimmungen den Kommunen besondere Spielräume ein, um auf besondere Anforderungen an den lokalen Wohnungsmärkten zu reagieren (BSWBV 2022a).

Wohnungslose Menschen in komplexen Problemlagen haben grundsätzlich keine anderen Wohnwünsche und -bedarfe als andere (einkommensschwache) Gruppen der Bevölkerung. Sie brauchen bezahlbaren Individualwohnraum, überwiegend für Einzelpersonen, und weder für eine Überschreitung noch für eine Unterschreitung üblicher Wohnstandards, etwa bei Flächen oder Ausstattung, gibt es Gründe. Zu einer besonderen Gruppe für Wohnungspolitik und Wohnraumförderung werden sie, weil sie sich auch im öffentlich geförderten Segment des Wohnungsmarktes nicht ohne besondere Privilegierung versorgen können. Zwar brauchen sie dafür einen Wohnberechtigungsschein und die Bewerberhaushalte müssen zur selbständigen Führung eines Haushaltes in der Lage sein. Diverse Pilotprojekte haben gezeigt, dass dies auch Wohnungslosen aus der Zielgruppe von Housing First möglich ist. Dass sie vom Wohnungsmarkt fast vollständig ausgeschlossen sind, kann aber mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus allein oder mit Wohnraumanpassungsmaßnahmen nicht behoben werden. Um in gleicher Weise wie die übrige Bevölkerung am Wohnen teilzuhaben, brauchen sie „Vorfahrt“ am Wohnungsmarkt.

In der Bayerischen Wohnraumförderung bestehen vor diesem Hintergrund einige mögliche Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung in Richtung „Housing First“.

Zum ersten wäre es möglich, zielgruppenspezifische Neubauvorhaben auf der Grundlage des bestehenden Förderrechts umzusetzen. Dies setzt allerdings voraus, dass ein (sozialer) Investor bereit ist, für die Zielgruppe zu bauen, so wie dies in Hannover der Fall und in Kiel geplant ist (vgl. Übersicht in Abschnitt 3). Eine dezentrale Versorgung der Zielgruppen-Haushalte wäre dabei weniger leicht

zu realisieren, aber zum Beispiel durch mittelbare Belegung denkbar. Der Beitrag des Landes müsste in der gezielten Ansprache, Gewinnung und Beratung solcher Investoren bestehen, es würden aber keine zusätzlichen Förderanreize über die bereits mögliche Förderung hinaus gesetzt. Gemeinden, die Bauvorhaben aus dem Kommunalen Wohnraumförderungsprogramm (KommWFP) realisieren, erfüllen die Förderbedingungen auch, wenn sie einzelne der geförderten und selbst errichteten Wohnungen im Rahmen eines Housing-First-Vorhabens besetzen oder mit freien Trägern der Wohlfahrtspflege eine langfristige Vereinbarung zur Bewirtschaftung geförderter Wohnungen einschließlich der (davon organisatorisch getrennten) Betreuung der Bewohner*innen eingehen. Auch bei der Nutzung von kirchlichen Grundstücken bestehen Kooperationsmöglichkeiten. Die Gemeinden hätten außerdem die Möglichkeit, ggf. mit Mitteln der Wohnraumförderung und jeweils nach der Prüfung des Einzelfalls, Objekte zu Mietwohnraum für Housing First umzubauen, die sie derzeit noch für die vorübergehende Notunterbringung obdachloser Menschen nutzen. Für die Notunterbringung auf der Grundlage des Polizeirechts wären dann allerdings auch neue Kapazitäten zu schaffen.

Einem staatlichen Unternehmen wie der BayernHeim GmbH oder dem Siedlungswerk Nürnberg GmbH kann das Land als Hauptgesellschafter darüber hinaus auch inhaltliche Vorgaben bei der Umsetzung von Neubauvorhaben machen. Dabei ist zu beachten, dass insbesondere die BayernHeim, die nur in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf tätig werden darf, wo sie mindestens 90 Prozent einkommensorientiert geförderte Wohnungen bauen muss, auf die Akzeptanz der Kommunen angewiesen ist.

Zum zweiten könnten im Bereich der Neubauförderung Zusatzkosten, die Vermieter befürchten, auch dadurch abgedeckt werden, dass Bauprojekte zur Schaffung von Wohnraum, der im Rahmen von Housing First vergeben wird, wegen ihrer sozialen Nachhaltigkeit mit einer erhöhten Fördersumme bedacht werden. Die Bayerischen Wohnraumförderungsbestimmungen sehen eine solche Sonderförderung für „soziokulturelle Maßnahmen“ bislang nur vor, wenn es sich dabei um „bauliche Maßnahmen“ wie etwa die Errichtung von Gemeinschaftsflächen handelt (BSWVB 2022b, S. 4). Es wäre aber aus Sicht der Auftragnehmerin mit den Zielen und Prinzipien der Wohnraumförderung vereinbar, als soziokulturelle Maßnahmen auch Maßnahmen gegen die vollständige Ausgrenzung benachteiligter Personen vom Wohnungsmarkt zu definieren und eine Wohnungsvergabe an diese Zielgruppe mit einer Nachhaltigkeitsförderung zu versehen. Ein solcher Förderanreiz würde (befürchtete oder bestehende) Vermieterrisiken senken und entspräche am ehesten dem beschriebenen Prinzip, der Zielgruppe von Housing First einen privilegierten Zugang zu Wohnraum zu verschaffen. Nach dem gleichen Prinzip könnten etwa energetische Sanierungen im Wohnungsbestand höher bezuschusst werden, wenn der Wohnraum im Anschluss auch zur Versorgung besonders benachteiligter Wohnungsmarktteilnehmer zur Verfügung gestellt wird. Einen Nachhaltigkeitszuschuss sieht auch das Bayerische Modernisierungsprogramm vor.

Am weitesten gingen drittens Ansätze, die bisher im bayerischen Förderrecht noch nicht vorgesehen sind: So könnten Möglichkeiten für den Erwerb von Belegungsrechten für Housing First im bislang privat finanzierten Wohnungsbestand geschaffen werden. Belegrechtswohnungen werden beispielsweise in Bremen für das dortige Housing-First-Projekt genutzt. Das Bauministerium in NRW ermöglicht Kommunen den Ankauf von Belegungsrechten über größere Kontingentlösungen. Vermieter*innen, die einer Verlängerung von Bindungen zustimmen, werden aus dem Programm außerdem günstigere Tilgungskonditionen bei der Rückzahlung von Darlehen aus öffentlichen Mitteln eingeräumt (MHKBD NRW 2022).

5.2.3 Gezielte Zugänge zu Wohnraum schaffen, finanzielle Risiken absichern

Bei der Wohnungsbeschaffung sollten möglichst alle bestehenden Optionen genutzt werden. Neben den oben beschriebenen Ansätzen zur Neuschaffung von Wohnraum, die sich unmittelbar aus der Wohnraumförderung ergeben und in der Zuständigkeit des Bauministeriums verortet sind, kommt insbesondere die Nutzung bereits vorhandener Belegungsrechte im Bestand in Frage, einschließlich des Wohnungsbestandes im kommunalen Besitz. Hier kann über kommunale Dringlichkeitsregelungen und den Verzicht auf eine Schufa-Abfrage Priorität für die Versorgung von Wohnungslosen ermöglicht werden. Um die Einflussmöglichkeit entsprechend zu erweitern, ist in erster Linie der Erwerb von Belegungsrechten im Neubau, aber auch im Bestand sinnvoll. Gerade der privat vermietete Bestand ist vielerorts das größte Wohnungsmarktsegment und wenn es gelingt, diesen auch zur Versorgung von Wohnungslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen zu erschließen, wäre dies ein großer Erfolg. Denkbar sind dabei Zuschüsse, mit denen eine Mietpreisbindung und ein Benennungs- oder gar ein Besetzungsrecht erlangt wird. Bei Benennungsrechten werden mehrere Bewerberinnen und Bewerber an die Vermietenden zur Auswahl vorgeschlagen, beim Besetzungsrecht nur ein Haushalt, der nur mit einer besonderen und gerechtfertigten Begründung abgelehnt werden darf.

Denkbar sind auch Modelle, bei denen freie Träger als Zwischenmieter auftreten, einzelne Wohnungen oder ganze Gebäude langfristig anmieten und dann ohne Einschränkung der Mieterrechte dauerhaft an Haushalte aus der Zielgruppe weitervermieten. Für die Immobilienbesitzer*innen bieten dies Ansätze ökonomische Vorteile, weil sie von allen finanziellen Risiken (für Leerstand, Mietausfälle etc.) befreit werden und die Immobilie langfristig und zuverlässig die erwartete Rendite einbringt. Hemmnisse bei der Realisierung solcher Ansätze liegen für die Zwischenvermietenden häufig in ungedeckten Kosten für das Personal, bei Leerständen und Schäden an der Wohnung und zusätzlichen Kosten für eine soziale Wohnungsverwaltung, Nebenkostenabrechnungen etc. Häufig wollen auch Träger der Sozialarbeit solche Aufgaben nicht übernehmen, weil sie sich für das Vermietungsgeschäft nicht ausreichend qualifiziert sehen und die langfristige Bindung und das befürchtete finanzielle Risiko scheuen. Auch wegen des Housing-First-Prinzips der Trennung von Vermietung und Betreuung ist dieses Modell nur „second best“ gegenüber Modellen, in denen die ehemals Wohnungslosen einen Hauptmietvertrag erhalten.

Eine Zwischenform sind Soziale Wohnraumagenturen, bei denen sich mehrere Träger der Wohlfahrtspflege zusammenschließen und einen eigenständigen Träger gründen, der sich ausschließlich auf das Immobiliengeschäft konzentriert (zu einer Bestandaufnahme von sozialen Wohnraumagenturen in Deutschland vgl. Steffen, 2016 und zur Evaluation eines Modellvorhabens in Bielefeld: Steffen, 2022). Solche Agenturen haben deutliche Erfolge bei der Versorgung von Wohnungslosen aufzuweisen und sind zudem in der Lage, eine „soziale Vermietung“ zu organisieren, bei der Kündigungen und Räumungsklagen durch frühzeitige Intervention von wohnbegleitender Sozialarbeit vermieden werden. Aber auch für diesen Ansatz müssen Regiekosten und wirtschaftliche Risiken abgedeckt werden und er „lohnt“ sich erst ab einer gewissen Mindestgröße.

Der Erwerb von Belegungsrechten im Bestand kann auch über Sanierungs- und Umbaumaßnahmen gelingen, wenn entsprechende Verträge mit der Vermieterseite abgeschlossen werden. Die Stadt Karlsruhe hat diesen Ansatz erfolgreich praktiziert, allerdings nicht im Kontext von Housing First und in der ersten Phase der Nutzung mit einer einvernehmlichen ordnungsrechtlichen Einweisung, die dem Grundsatz, von Beginn an eine sichere Bleibperspektive zu schaffen, eher widerspricht.

Schließlich ist auch der Kauf von Wohnungen durch Kommunen oder freie Träger denkbar, die dann zur Nutzung im Rahmen von Housing-First-Angeboten dauerhaft vermietet werden.

Im Hinblick auf eine Absicherung der von der Vermieterseite häufig befürchteten finanziellen Risiken kann ein Fonds zur Abdeckung eventueller Schäden an der Wohnung oder durch Leerstand dazu beitragen, solche Bedenken zu reduzieren. Im Leipziger Projekt „Eigene Wohnung“ wurde beispielsweise ein Fonds von 700 Euro pro Wohnung bereitgestellt, um Leerstände und Wohnungsschäden, die den Betrag der Kautions überschreiten, abzudecken. Auch individuelle Gewährleistungen durch die Kommune für Personen im Leistungsbezug sind möglich.

Wie oben beschrieben, kann es selbst in verschlossenen Wohnungsmärkten ein wirksames Instrument sein, wenn Personalkapazitäten für die Akquisition von Wohnraum im Bestand finanziert werden, wie es bereits für einzelne bayerische Projekte geschieht. Es hat sich in der Vergangenheit als ausgesprochen förderlich erwiesen, wenn das dazu eingesetzte Personal über das Wissen und die Erfahrung von Fachkräften der Immobilienwirtschaft verfügt und damit auch „die Sprache der Vermietenden spricht und versteht“. Ein solcher Ansatz ist im Rahmen der Wohnraumförderung nicht zu realisieren. Es wäre aber bei Förderansätzen für die Wohnbegleitung möglich (siehe 5.3), auch die Wohnraumakquise als Einzelfallhilfe komplementär oder alternativ zuzulassen.

5.2.4 Kooperationsvereinbarung zwischen dem Land und der Wohnungswirtschaft

Housing First ist am wirkungsvollsten, wenn es konzeptionell in eine Gesamtstrategie zur Beendigung von Wohnungslosigkeit eingebettet ist, die von fachlicher Überzeugung und von politischem Willen getragen wird. Zu einer solchen Strategie, die den Bayerischen Aktionsplan „Hilfe bei Obdachlosigkeit“ erweitern und rahmen würde, gehört zum einen, jede Anstrengung zu unternehmen, um Wohnungsverluste zu vermeiden, und zum anderen, alle Möglichkeiten zu nutzen, um bereits wohnungslose Haushalte mit Wohnraum zu versorgen, wobei die einen dabei mehr Unterstützung benötigen als andere.

Zu einem Housing-First-Programm sollte deshalb eine zentrale Vereinbarung zwischen Land und Wohnungswirtschaft, den Kommunen und den freien Trägern der Wohlfahrtspflege gehören, in der sich die Beteiligten zur Kooperation bei der Prävention und bei der Wohnungsversorgung wohnungsloser Menschen ausdrücklich verpflichten und die gemeinsam ergriffenen Maßnahmen möglichst genau beschreiben.¹² Ein solcher „Pakt gegen Wohnungslosigkeit“ gibt den bayerischen Aktivitäten einen sozialpolitischen Rahmen und ein gemeinsames Fundament. Housing First kann nur in der Kooperation aller Akteure im Land umgesetzt werden.

5.3 Sicherstellung wohnbegleitender Hilfen

5.3.1 System der Wohnungsnotfallhilfen in Bayern

Kooperationen sind auch deshalb unverzichtbar, weil die Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen in einem fragmentierten System unterschiedlicher Zuständigkeiten von einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure erbracht werden.

- Die Städte und Landkreise sind nach dem SGB XII und die Jobcenter nach dem SGB II zuständig für die Wohnungssicherung und die Übernahme von Mietschulden, wenn Wohnungslosigkeit droht.

¹² Eine solche Vereinbarung zwischen dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) des Landes Nordrhein-Westfalen, der LEG, vivawest, Vonovia und dem Verband der Wohnungswirtschaft NRW sorgt etwa dafür, dass Projekten in der NRW-Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ regelmäßig Wohnungen zur Versorgung wohnungsloser Menschen zur Verfügung gestellt werden.

- Sind schutzwürdige Rechtsgüter – Menschenwürde, Gesundheit und körperliche Unversehrtheit – durch Obdachlosigkeit gefährdet, und können die betroffenen Menschen diese Gefahr nicht aus eigenen Kräften insbesondere unter dem Einsatz eigener Sach- oder Finanzmittel oder durch die Inanspruchnahme anderweitiger (sozialhilferechtlicher) Hilfsangebote in zumutbarer Weise beheben, so liegt die Aufgabe der Gefahrenabwehr nach dem Ordnungs- und Polizeirecht bei den Gemeinden. Sie sind dann zum Schutz der betroffenen Kinder und Erwachsenen grundsätzlich verpflichtet, vorübergehende Unterkünfte einfacher Art zur Notunterbringung bereitzustellen. Diese Notunterbringung dient weder der wohnungsmäßigen Versorgung, noch darf sie als Dauerlösung betrachtet werden.¹³
- Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse, z. B. Langzeitwohnungslosigkeit, mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, können Leistungen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten erhalten, wenn sie aus eigener Kraft hierzu nicht fähig sind (§ 67 Satz 1 SGB XII). Bedarfsfeststellung und Bedarfsdeckung liegen bei den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe. Erbracht werden die Leistungen überwiegend von den freien Trägern der Wohlfahrtspflege.
- Auch andere Hilfesysteme erbringen Leistungen, die eine dauerhafte Wohnungssicherung unterstützen: Sowohl nach dem SGB VIII, der Jugendhilfe, als auch im Rahmen der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX sind betreute Wohnformen möglich.
- Und schließlich sind es Wohnungsunternehmen und private Vermieter*innen, die mit der Bereitstellung von Wohnraum einen Beitrag zur Reintegration wohnungsloser Menschen in Normalwohnraum leisten.

Die Zuständigkeit für die Wohnungslosenhilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in Bayern, die in stationären oder teilstationären Einrichtungen erbracht wird, liegt nach dem Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG) in Bayern bei den Bezirken als den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe. Für alle ambulanten Hilfen – und damit auch für die Wohnbegleitung in eigenem Wohnraum – sind die Landkreise und kreisfreien Gemeinden als örtliche Träger der Sozialhilfe zuständig. Einen aktuellen Landesrahmenvertrag nach § 80 SGB XII zwischen den Leistungsträgern und den Leistungserbringern, wie er seit dem 1.1.2020 vorgeschrieben ist, der Gruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf definiert oder Angebote über Leistungstypen definiert, gibt es in Bayern (noch) nicht. Das Rahmenkonzept der LAG Ö/F aus dem Jahr 2009 enthält die genaueste verfügbare Beschreibung ambulanter Hilfen in Bayern. Es nennt die Fachberatung in Form von kommunalen Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit und in Form von Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege, Möglichkeiten zur Übernachtung und für den Tagesaufenthalt, Straßensozialarbeit, medizinische Versorgungsangebote mit niedrigschwelligem Zugang sowie schließlich ambulante Wohnangebote in Form von betreutem bzw. unterstütztem Wohnen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (ebd. S. 4 ff.). Zwei vom Land geförderte zentrale Koordinierungsstellen haben in Bayern die Aufgabe übernommen, den Aufbau bedarfsgerechter Hilfen in den kreisfreien Städten und Landkreise zu unterstützen und zu koordinieren (LAG Ö/F 2009). Sie unterstützen die bereits bestehenden stationären und teilstationären Einrichtungen, konzentrieren sich aber darüber hinaus vor allem auf die flächendeckende Einführung von Beratungs- und Fachstellen und die Stärkung ambulanter Unterstützungsstrukturen wie dem Betreuten Wohnen.

Mit dem Aktionsplan „Hilfe bei Obdachlosigkeit“ unterstützt das Bayerische Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales mit (seit 2023) 3,7 Millionen Euro jährlich den Ausbau von Unterstützungsangeboten für wohnungslose Menschen. Mit Hilfe der Projektförderung ist es seit 2019 gelungen, in Bayern ein nahezu flächendeckendes Netz von „Fachstellen Wohnungsnotfallhilfe“ bzw.

¹³ Zur Reichweite der rechtlichen Verpflichtung: Ruder 2020 S. 401 f., MAGS NRW 2022.

„Kompetenzzentren Wohnungsnotfallhilfe“ aufzubauen. Die beiden Koordinierungsstellen sind bestrebt, diese Beratungsstrukturen zu erhalten und die Projekte bei einer Überführung in die Regelfinanzierung zu unterstützen, und sie stehen dazu im Austausch mit den zuständigen Städten und Gemeinden. Bei zahlreichen Projekten ist die Verstetigung bereits gelungen, sie werden seither, insbesondere auf der Grundlage von §§ 67 ff. SGB XII, aus kommunalen Mitteln gefördert. In einigen Regionen bestehen nach Einschätzung der beiden Koordinierungsstellen jedoch noch Vorbehalte, Unklarheiten über die Zuständigkeit der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII oder Uneinigkeit über Bedarf und Wirkung der (präventiven) Arbeit. Ohne die Projektförderung des Landes wären die gerade etablierten Strukturen bedroht. Neben diesen stark auf Prävention ausgerichteten Projekten werden auch solche gefördert, bei denen bereits wohnungslose Menschen eine sozialpädagogische Beratung und Unterstützung erhalten, damit sie einen Weg aus ihrer prekären Lebenssituation finden und sich wieder in die Gesellschaft eingliedern können. Dazu gehören auch einige der in der Übersicht in Tabelle 2 aufgeführten bayerischen Housing-First-Projekte. Um solche Projekte in dem notwendigen breiteren Umfang zu fördern, bedarf es jedoch einer finanziellen Aufstockung des Aktionsplans.

5.3.2 Housing-First-Wohnbegleitung nach §§ 67 ff. SGB XII

Strukturen der ambulanten Betreuung in Wohnraum nach §§ 67 ff. SGB XII, die auch im Rahmen von Housing First für eine Realisierung der Wohnbegleitung in Frage kommt, sind in Bayern noch nicht flächendeckend vorhanden. Die Website der Koordination Wohnungslosenhilfe in Bayern¹⁴ führte im Mai 2023 47 Angebote des Betreuten Wohnens für (ehemals) wohnungslose Menschen in Bayern, darunter jedoch allein 29 in München und acht in Nürnberg. In weiten Teilen Bayerns halten die Gemeinden ein solches Angebot nicht vor.

Liegen die Anspruchsvoraussetzungen vor, besteht auf Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII ein individueller Rechtsanspruch. Hilfe kann gewährt werden, wenn „besondere Lebensverhältnisse“ (die Durchführungsverordnung [DVO] zu § 67 SGB XII nennt als Beispiele die „fehlende, nicht ausreichende Wohnung, ungesicherte wirtschaftliche Lebensgrundlage, gewaltgeprägte Lebensumstände, Entlassung aus einer geschlossenen Einrichtung“) und „soziale Schwierigkeiten“ (nach DVO z. B. bezogen auf die Erhaltung oder Beschaffung einer Wohnung, die Erlangung oder Sicherung eines Arbeitsplatzes, familiäre oder soziale Beziehungen, oder im Zusammenhang mit Straffälligkeit) bestehen und in so komplexer Weise miteinander verbunden sind, dass von „besonderen“ sozialen Schwierigkeiten gesprochen werden kann, die sozialstaatliches Handeln erfordern. Besondere Lebensverhältnisse können in äußeren Umständen oder der Person der Hilfesuchenden begründet sein. „Soziale Schwierigkeiten“ sind als Ausgrenzung aus dem Leben in der Gemeinschaft durch den Hilfesuchenden selbst oder durch Dritte gekennzeichnet (§ 1 DVO).

Der Anspruch auf Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII ist daher nicht in gleicher Weise wie die rechtlich vorrangigen Leistungen etwa der Jugend- oder der Eingliederungshilfe an Mitwirkungsvoraussetzungen gebunden. Im Gegenteil: Gerade die „selbst ausgrenzend“ wirkende fehlende Fähigkeit, geeignete Hilfen aus den vorrangig zuständigen Leistungssystemen anzunehmen, kann den Rechtsanspruch begründen. Mitwirkungsobliegenheiten können bereits dann erfüllt sein, wenn jemand die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII nicht zurückweist.

Auch der gesetzliche Nachrang in § 67 Satz 2 SGB XII greift nur, wenn der Hilfebedarf der betroffenen Person durch andere Leistungen auch tatsächlich gedeckt wird (Grube / Währendorf 2010, S. 478). Ein vorübergehendes „Abtauchen“ der Betroffenen, wie es ganz typisch für Hilfeverläufe in den Wohnungsnotfallhilfen und im Housing First ist, wo Menschen manchmal ihre Probleme über

¹⁴ <https://wohnungslosenhilfe-bayern.de/>

den Kopf wachsen, stellt den Leistungsanspruch nicht grundsätzlich in Frage (siehe auch Roscher 2023, S. 11). Bereits die Veränderung der Arbeitsweise, z. B. durch Kontaktversuche zu anderen Tageszeiten, kann ja unter Umständen die Hilfebeziehung wieder herstellen.

„Für die Wohnungsnotfallhilfe heute sind sozialrechtlich die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zentral.“ (Roscher 2022, S. 38). Zur Zielgruppe von Housing First gehören häufig diejenigen wohnungslosen Menschen, die unter prekärsten Bedingungen ohne institutionelle Unterstützung zu überleben versuchen und bei denen die Voraussetzungen für eine Hilfestellung aufgrund ihrer Lebensverhältnisse und der besonderen sozialen Schwierigkeiten gegeben sind. Das heißt nicht, dass Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII die einzige Möglichkeit darstellen, persönliche Hilfen zu erbringen. Leistungen der Eingliederungshilfe etwa können anschließend oder sogar parallel zum Einsatz kommen, vorausgesetzt der berechnete Mensch ist willens und in der Lage, seine Ansprüche geltend zu machen und die Hilfe anzunehmen, und vorausgesetzt, die Hilfe ist geeignet, um seinen/ihren Bedarf zu decken (zu den damit verbunden Schnittstellenfragen: Daßler 2023, Daßler / Henke 2023).

Auf die individuelle Bedarfsfeststellung legen die Träger der Sozialhilfe in Bayern großen Wert. Praktisch stellt diese Bedingung für die Sicherstellung einer Wohnbegleitung im Rahmen von Housing First kein Problem dar. In Frage kommende Haushalte sind im Hilfesystem bekannt, sie werden z. B. durch Straßensozialarbeit oder Betreuer*innen in Notunterkünften für Housing First vorgeschlagen, die die Bedarfe vermutlich oft bereits genau einschätzen können. Im Zusammenhang mit dem Abschluss eines Mietvertrags sind Gesprächskontakte erforderlich und Behördentermine wahrscheinlich, die auch zur sozialrechtlichen Bedarfsfeststellung genutzt werden können. Wichtig bei der Leistungsgewährung ist die zeitliche Flexibilität. Eine Finanzierung der Wohnbegleitung im Rahmen von individuell bemessenen Fallpauschalen oder flexibel einsetzbaren personenbezogenen Budgets ist der Finanzierung über fest vereinbarte Fachleistungsstunden überlegen. Da alle Leistungen auf der Grundlage einer individuellen Bedarfsfeststellung gewährt werden, ist die persönliche Hilfe im Housing-First-Ansatz als Einzelfallhilfe nach §§ 67 ff. SGB XII ohne Weiteres realisierbar.

5.3.3 Wohnbegleitende Hilfen über den Aktionsplan „Hilfe bei Obdachlosigkeit“

Da die vom Deutschen Verein beschriebenen Hürden (s. oben: 2.3) in der Verwaltungspraxis nach der Einschätzung vieler Akteure auch in Bayern bestehen und da dies die Umsetzung eines flächendeckend wirkenden Housing-First-Programms gefährden könnte, wird trotz der grundsätzlich bestehenden rechtlichen Möglichkeiten, die Wohnbegleitung auf der Grundlage der §§ 67 ff. SGB XII zu realisieren, vorläufig ein zusätzliches Förderangebot aus dem Aktionsplan „Hilfe bei Obdachlosigkeit“ empfohlen. Der Mittelansatz im Aktionsplan müsste für diese neue Projektförderung um ca. 1,8 Millionen Euro erhöht werden, um in den 18 Städten und Gemeinden, in denen sich Bedarf aller Voraussicht nachweisen lässt (s. oben 4.2), jeweils eine Personalstelle zu fördern. Besteht der Bedarf nicht an allen Standorten, ließe sich der Mitteleinsatz reduzieren. Eine zu geringe Zahl an Projekten stünde allerdings im Widerspruch zum programmatischen Anspruch, Housing First flächendeckend zu implementieren. Um an mehr Standorten Housing First zu fördern oder um eine bessere Personalausstattung zu gewährleisten, müsste der Etat weiter erhöht werden.

Eine Umverteilung der bereits eingesetzten Mittel des Aktionsplans zugunsten von Housing First würde insbesondere die Prävention in unvertretbarer Weise schwächen und sollte unbedingt vermieden werden. Eine zentrale Steuerung auf Landesebene garantiert, dass das Housing-First-Programm in allen Regionen Bayerns in gleicher Qualität umgesetzt wird.

Eine Landesförderung von wohnbegleitenden Hilfen mit der Perspektive auf Überleitung in die reguläre kommunale Finanzierung nach §§ 67 ff SGB XII ist auch deshalb anzuraten, um in der Pi-

lotphase die besonderen Anforderungen an die Hilfen nach den Housing-First-Prinzipien problemlos zu erfüllen und den künftigen Leistungsträgern (den örtlichen Träger der Sozialhilfe) den potenziellen Gewinn durch eine entsprechende Ausgestaltung der Finanzierung zu verdeutlichen. Dies bezieht sich sowohl auf die Intensität der Hilfen als auch auf die notwendigen Qualifikationen der Wohnbegleitung und die angewandten Methoden. Im Rahmen des Projekts „Housing First Fonds“ in Nordrhein-Westfalen wurde an der Fachhochschule Münster unter Leitung von Prof. Dr. Stephan Barth ein Curriculum erarbeitet, das unter anderem die Anwendung von Methoden wie Motivierende Gesprächsführung, Ressourcenorientierung, Empowerment und lösungsorientierte Hilfen eingehend erörtert und das demnächst auch online zur Verfügung stehen wird.

Die zentrale Ausgestaltung der Wohnbegleitung hätte darüber hinaus den Vorteil, dass im Rahmen des Programms die konzeptionellen Anforderungen an eine sozialraumorientierte inklusive Unterstützung von Menschen in Wohnungsnotlagen ausgearbeitet werden könnten, die zwar oft mitgedacht, aber nicht unbedingt beschrieben werden. Für die soziale Inklusion und ein möglichst hohes Maß an Normalität bei der Integration in reguläre Wohnverhältnisse ist eine dezentrale Wohnversorgung in jedem Fall ratsam, aber auch eine homogene Belegung kleinerer Wohngebäude kann förderlich sein, wenn es sich um abgeschlossene Wohneinheiten handelt und die Herkunft der Bewohnerschaft nicht ersichtlich ist. Die meisten Housing-First-Projekte verzichten darauf, die Nachbarschaft von vorneherein über die besondere soziale Situation der von ihnen begleiteten Mieter*innen (als ehemalige Wohnungslose, die wohnbegleitende Unterstützung erhalten) zu informieren. Damit wird einer möglichen Stigmatisierung und der oft beobachteten Zuschreibung von Problemen im Wohnumfeld auf die neuen Mieter*innen entgegengewirkt und es erhöhen sich unbelastete Startchancen im nachbarschaftlichen Gefüge. Erst in Konfliktfällen kann es notwendig und hilfreich sein, auch über das Projekt und die Verfügbarkeit wohnbegleitender Hilfen auch zur Beilegung von Nachbarschaftskonflikten aufzuklären und es ist in jedem Fall anzuraten, dass bei Konfliktlösungsversuchen sowohl die betroffene Nachbarschaft als auch die ehemals Wohnungslosen einbezogen werden.

Zu den Voraussetzungen für eine Förderung im Rahmen des Aktionsplans sollten unter anderem gehören:

- Eine Konzeption, die sich an der Einhaltung der Housing-First-Prinzipien orientiert und die die Begleitung der Zielgruppe des Housing-First-Ansatzes anstrebt,
- eine Personalausstattung, die nicht mehr als zehn Klient*innen pro Vollzeitkraft vorsieht, proaktive und regelmäßig aufsuchende Wohnbegleitung ermöglicht und bei der zumindest ein Teil des Personals auch über Kenntnisse im Umgang mit Wohnungslosen mit komplexen Problemlagen verfügt,
- Supervision und Qualifizierungsmöglichkeiten in Bezug auf die angesprochenen Methoden.
- Enge Kooperationsbeziehungen zu angrenzenden Helfefeldern wie der Eingliederungshilfe, Suchtkrankenhilfe, Psychiatrie sollten nach Möglichkeit bereits bestehen oder es sollten zumindest Wege aufgezeigt werden, wie diese Kooperationsmöglichkeiten geschaffen werden können.

Eine Förderung aus dem Aktionsplan müsste nicht exklusiv der Wohnbegleitung vorbehalten bleiben. Eine denkbare Variante ist, dass Träger sie abhängig von der Frage, ob eher die Realisierung der Wohnungsakquise oder eher die Realisierung der Wohnbegleitung Probleme bereitet, für eine der beiden Aufgaben in Anspruch nehmen können. Wird etwa durch ein Wohnungsunternehmen Wohnraum bereitgestellt, würde das Land die fehlende Wohnbegleitung fördern. Muss der private

Wohnungsmarkt erschlossen werden oder müssen Kontakte zur Immobilienwirtschaft erst aufgebaut werden, kann die Förderung für diesen Zweck in Anspruch genommen werden, und der Träger stellt die Wohnbegleitung auf anderem Weg sicher.

6 FAZIT

Aufgabe dieser Studie war die Klärung der Umsetzungsvoraussetzungen für Housing First im Freistaat Bayern.

Erstens war die Frage zu beantworten, was der Freistaat Bayern unternehmen müsse, um den notwendigen Wohnraum zur Realisierung des Ansatzes bereitzustellen.

Aus der bisherigen Darstellung dürfte deutlich geworden sein, dass Wohnungslose im Allgemeinen und insbesondere die Personen aus der Zielgruppe von Housing First privilegierte Zugänge zu regulärem und dauerhaftem Individualwohnraum benötigen. Zu den komplexen Problemlagen, welche die Lage dieser besonders ausgegrenzten Gruppe kennzeichnen, gehört, dass Teilhabe am Wohnen für sie unter den gegenwärtigen Bedingungen am Wohnungsmarkt nicht realisierbar ist. Die Umsetzung des Housing-First-Ansatzes beginnt mit der zielgruppenspezifischen Wohnraumversorgung.

Um den Housing-First-Bedarf in Bayern vollständig zu decken, müsste Wohnraum für 1.100 bis 2.200 überwiegend alleinlebende Personen zur Verfügung stehen (4.1). In mindestens 18 und bis zu 29 Städten und Landkreisen des Freistaats sieht diese Studie Umsetzungspotenzial für Housing First (4.2). Zur Wohnraumversorgung bieten sich folgende Instrumente an (5.2):

1. Die Förderung der Neuschaffung von Wohnungen für die Zielgruppe durch Kommunen oder durch private (Bau-)Träger,
2. die Bereitstellung von Wohnungen im Bestand z. B. über Modernisierung bzw. durch Ankauf,
3. der Erwerb von Belegungsrechten im Bestand insbesondere zur Mobilisierung privat vermieteten Wohnraums für die Zielgruppe, ggf. in Kombination mit Freistellungen bei anderen Wohnungen,
4. Kooperationen zwischen der Wohnungswirtschaft, die Wohnraum für Housing First zur Verfügung stellt, und Trägern, welche die Wohnbegleitung sicherstellen,
5. die (institutionelle) Förderung sozialer Wohnraumagenturen, die Wohnraum akquirieren, anmieten und dauerhaft an die Zielgruppe untervermieten,
6. die Finanzierung von Personalstellen zur („bewerberorientierten“) Akquise von Wohnraum für Haushalte/Personen mit Bedarf an Housing First und zur Vermittlung zwischen Vermietenden und potenziellen Mieter*innen,
7. innovative und bisher nicht erprobte Projektkonzepte.

Wegen der ausgesprochen heterogenen Wohnungsmarktbedingungen gibt es keine Strategie, die in Nordbayern ebenso gut funktioniert wie im Süden, und keine, die im ländlichen Raum mit den gleichen Wirkungen umgesetzt werden kann wie etwa im Großraum München. In sehr verdichteten Wohnungsmärkten stellen die gezielte Akquise von Wohnraum für Housing First (5. und 6.), der Erwerb von Belegungsrechten (3.) oder Maßnahmen im Bestand (2.) geeignetere Maßnahmen dar als Neubauvorhaben, die bereits daran scheitern, dass keine geeigneten Grundstücke dafür vorhanden sind. In etwas entspannteren Wohnungsmärkten gibt es sowohl Potenzial für Kooperationsprojekte (4.) als auch für Neubau- und Bestandslösungen (1. und 2.). Im ländlichen Raum bewährt sich die individuelle Suche nach Wohnraum und die Vermittlung (6.), und diese Strategie kann kombiniert werden mit materiellen Angeboten an privat Vermietende, wenn sie ihre Wohnungen für eine

längerfristige Nutzung zur Versorgung der Zielgruppe zur Verfügung stellen (3.). Kooperationsprojekte mit der Wohnungswirtschaft (4.) sind vor allem dort möglich, wo Unternehmen über größere Bestände verfügen.

Die genannten Maßnahmen sollten als Module eines auf den Zeitraum von 2024 bis 2030 angelegten Housing-First-Programms in unterschiedlicher Zuständigkeit und in der Kooperation verschiedener Akteure auf der Landesebene und auf kommunaler Ebene gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft und den Verbänden der Wohlfahrtspflege realisiert werden. Diese Studie empfiehlt konkret

- (zu 1. und 2.) Wohnungslose in besonders komplexen Problemlagen ähnlich wie Menschen mit Beeinträchtigungen ausdrücklich als Zielgruppe in die Programme der Bayerischen Wohnraumförderung einschließlich des KommWFP aufzunehmen und etwa den sog. „Nachhaltigkeitszuschuss“ auch in Bau- bzw. Modernisierungsvorhaben zu gewähren, welche die dauerhafte Versorgung Wohnungsloser im Rahmen von Housing First anstreben (nachhaltige Wohnraumversorgung),
- (zu 3.) die Möglichkeit des Erwerbs von Belegungsrechten als eine Maßnahme zur Unterstützung der Wohnraumversorgung nach dem BayWoFG zuzulassen, wie dies etwa in Hessen (§ 9 HWoFG) der Fall ist, und Träger von Housing-First-Projekten z. B. mit einer Landesförderung oder mit kommunalen Fördermitteln dabei zu unterstützen, Belegrechte im Bestandswohnraum überwiegend der privaten Vermieter*innen zu erwerben, sofern die Wohnungen frei von Bindungen sind, für die Versorgung der Zielgruppe unmittelbar zur Verfügung stehen, über übliche bauliche Standards verfügen und zu sozialrechtlichen angemessenen Preisen vermietet werden,
- (zu 4.) auf Ebene des Freistaates eine Kooperationsvereinbarung zwischen der Landesregierung und den großen Wohnungsunternehmen im Lande einschließlich der Vertretung privater Vermieterinnen und Vermieter zu schließen, um den Housing-First-Ansatz landesweit zu implementieren (5.2.4), für die Zielgruppe zu sensibilisieren und die Bereitschaft zu fördern, Wohnungen für ihre Versorgung bereitzustellen,
- (zu 4.) im Rahmen eines „Masterplans“ (DV 2022, S. 20) oder kommunalen Gesamtstrategien zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit konkrete Kooperationen zwischen Wohnungsunternehmen, Kommunen und den Trägern der Wohlfahrtspflege in den Städten und Landkreisen mit dem Ziel zu vereinbaren, Housing-First-Vorhaben gemeinsam umzusetzen,
- (zu 5.) Landesmittel und kommunale Mittel für den Aufbau von Sozialen Wohnraumagenturen einzusetzen, die in unterschiedlicher Trägerschaft Wohnraum beschaffen und ausschließlich an Menschen in Wohnungsnotlagen weitervermieten, hierzu gehört in der Aufbauphase insbesondere die Finanzierung der Regiekosten und die Absicherung wirtschaftlicher Risiken,
- (zu 6.) Mittel aus dem Aktionsplan „Hilfe bei Obdachlosigkeit“ für ein Housing-First-Programm einzusetzen (5.3.3) und umsetzungsbereiten Trägern die Wahl zwischen der Förderung einer Wohnbegleitung und einer Förderung der Wohnraumakquise zu lassen,
- (zu 7.) und zur nachhaltigen Wohnraumversorgung und Überwindung von Wohnungslosigkeit über einen „Innovationsfonds“ auch innovative Modelle der Wohnraumakquise zulassen, die bisher in der Wohnraumförderung des Freistaats nicht vorgesehen sind, etwa um potenzielle wirtschaftliche Risiken bei Vermieter*innen durch Gewährleistungen zu senken, um neue Kooperationsmodell zu erproben oder um bislang nicht zum Wohnen genutzte Immobilien einer Wohnnutzung zuzuführen.

Generell bleibt zu allen Instrumenten festzuhalten, dass eine dauerhafte Bleibeperspektive und Mietverträge mit vollem Mieterschutz zu den Qualitätskriterien effizienter Housing-First-Ansätze gehören. Das Housing-First-Programm sollte mit konkreten Zielzahlen hinterlegt sein (z. B. Akquise von 200 Wohnungen pro Jahr für die Zielgruppe) und die Versorgungseffekte sollten evaluiert werden.

Welche Kosten für die Wohnraumbeschaffung insgesamt entstehen, kann hier nicht beziffert werden. Ein Teil der vorgeschlagenen Instrumente besteht bereits und muss nur eindeutiger auf die Zielgruppe von Housing First ausgerichtet werden. Kooperationsprojekte verursachen über die Anbahnung hinaus keine Kosten. Beim Erwerb von Belegungsrechten ist eine Schätzung anhand der Förderbestimmungen des Landes Nordrhein-Westfalen möglich: Jedes Belegungsrecht kann dort mit bis zu 3 Euro pro qm und Monat für den Zeitraum der Zweckbindung als Festbetrag gefördert werden; bei einer 45-qm-großen Wohnung, die zehn Jahre belegt werden kann, entstehen somit Kosten in Höhe von max. 16.200 Euro.

Zweitens war die Frage zu beantworten, was der Freistaat tun muss, damit die soziale Inklusion der Nutzerinnen und Nutzer des Ansatzes gelingen kann.

Die nachhaltige Wohnraumversorgung ist der entscheidende Hebel für die gelingende Inklusion von wohnungslosen Menschen in komplexen Problemlagen. Darüber hinaus sind ein dezentraler Versorgungsansatz und ausreichend qualifizierte, pro-aktive wohnbegleitende Hilfen mit einem Minimum an Intensität und methodischem „Rüstzeug“ auf jeden Fall erforderlich. Unter den oben (5.3.2) beschriebenen Voraussetzungen kann eine Wohnbegleitung auf der Grundlage der „Hilfen in besonderen sozialen Schwierigkeiten“ nach dem Achten Kapitel SGB XII in Zuständigkeit der örtlichen Träger der Sozialhilfe im Einzelfall realisiert werden.

Diese Studie empfiehlt:

- Die Zielgruppe von Housing First könnte im Bayerischen Rahmenvertrag nach § 80 SGB XII zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII als eine der Gruppen mit vergleichbarem Bedarf (§ 80 Absatz 1 Nr. 2 SGB XII) beschrieben und ein Leistungs- bzw. Angebotstyp „Wohnbegleitung Housing First“ oder „Flexible Ambulante Wohnbegleitung bei Personen mit komplexen Hilfebedarfen“ sollte definiert werden. Umsetzungsbereite Träger können auf dieser Grundlage Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen mit den örtlichen Trägern der Sozialhilfe abschließen. Auch Einzelvereinbarungen zwischen einem örtlichen Träger der Sozialhilfe und einem Anbieter sind grundsätzlich möglich.
- Um dem Housing-First-Ansatz flächendeckend zum Durchbruch zu verhelfen, sollte in den nächsten Jahren über Mittel des Bayerischen Aktionsplans „Hilfe bei Obdachlosigkeit“ eine weitere / alternative Möglichkeit der Finanzierung von Wohnbegleitung eröffnet werden. Um Housing-First-Ansätze in den 18 Städten und Gemeinden zu realisieren, in denen begründet von ausreichendem Bedarf ausgegangen werden kann, müsste der Aktionsplan mit zusätzlichen Mitteln von etwa 1,8 Mio. Euro (plus einer entsprechende Stellenausstattungen bei den zuständigen Vollzugsbehörden) ausgestattet werden. Alternativ sollten diese Mittel von Projektträgern auch für die Aufgabe der Wohnungsakquise in Anspruch genommen werden können, falls eine Wohnbegleitung auf anderem Wege sichergestellt wird.
- Die für eine Wohnbegleitung zuständigen Fachkräfte müssen im besten Fall in ihren Teams verschiedene Disziplinen vereinen (und neben der sozialarbeiterischen insbesondere über psychologische bzw. psychiatrische Qualifikationen verfügen) oder sie müssen zumindest gute Bedingungen vorweisen, um auf kurzem Wege mit spezialisierten Angeboten der Psychiatrie, der Eingliederungshilfe oder der Suchtkrankenhilfe eng zu kooperieren. Der Freistaat sollte darauf durch konzeptionelle Vorgaben Einfluss nehmen.

- Bei einer inklusiven Umsetzung von Housing First ist ein Höchstmaß an „Normalität“ anzustreben. Je dezentraler die Wohnraumversorgung gelingt, desto besser. In Landkreisen bedeutet das auch, dass Umzüge in eine andere Gemeinde und ein Housing-First-Projekt nicht erforderlich sein sollten.

Der Freistaat Bayern kann den Ansatz also optimal fördern (*Forschungsfrage 3*), indem sowohl wohnungs- als auch sozialpolitische Maßnahmen angestoßen werden. Die gezielte Förderung umfasst Maßnahmen der Wohnraumbeschaffung und die Realisierung wohnbegleitender Hilfen.

Ein Housing-First-Programm Bayern mit dem Ziel der flächendeckenden Implementierung dieses Ansatzes unterstützt die kommunale Ebene bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten für wesentliche Teile der Wohnungsversorgung und für ambulante Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII. Trägern der Wohlfahrtspflege und kooperierenden Wohnungsunternehmen wird die Umsetzung innovativer Projektansätze und passgenauer Hilfeangebote durch ein flexibles System von Programmbausteinen und geringe bürokratische Anforderungen erleichtert.

Die Einführung des Housing-First-Ansatzes sollte in möglichst vielen der 18 Städte und Landkreise beginnen, in denen kaum Zweifel über einen ausreichenden Bedarf bestehen. Können Akteure aus anderen Regionen ebenfalls Bedarf nachweisen, sollten auch sie Zugang zu den Fördermöglichkeiten erhalten. Für die Pilotphase mit den ersten Projekten, in der auch Erfahrungen für die weitere Ausdehnung gesammelt werden, wird ein Zeitraum von drei Jahren empfohlen. Es sollten möglichst unterschiedliche Ansätze der Wohnraumakquise erprobt werden, während der Wohnbegleitung bereits Umsetzungsstandards vorgegeben werden können. Für die Realisierung eines Housing-First-Projekts ist eine Mindestzahl von sechs bis acht Wohnungslosen aus der Zielgruppe Voraussetzung.

Ein Begleitgremium auf Landesebene, in dem die Qualitätsentwicklung auf der lokalen Ebene gefördert und konzeptionelle Fragen besprochen werden können, würde bei der Umsetzung wichtige Hilfestellung leisten. Es wäre als fachlicher Beirat mit Vertreter*innen der an der Umsetzung beteiligten Ministerien, der Bezirke, der kommunalen Spitzenverbände, der Träger der Wohlfahrtspflege und der beiden bayerischen Koordinierungsstellen besetzt. Eine zusätzliche externe Evaluation des Programms und der Projekte in der ersten Pilotierungsphase sollte vorgesehen werden.

Jedes Förderprogramm „Housing First“ kann nur ein Teil der Maßnahmen zur Überwindung von Wohnungslosigkeit in Bayern sein und muss in diesen größeren Kontext eingebunden sein. Auch bundes- und europaweite Entwicklungen sind bei der Umsetzung zu berücksichtigen.

LITERATUR

Bayerische Landesbodenkreditanstalt Bayern Labo (Hrsg.) (2020): Wohnungsmarkt Bayern 2020 – Beobachtung und Ausblick, München.

Bayerischer Landtag (2021): Antrag der Abgeordneten Natascha Kohnen, Inge Aures, Florian von Brunn, Margit Wild, Volkmar Halbleib, Annette Karl, Ruth Müller, Markus Rinderspacher, Klaus Adelt, Horst Arnold, Michael Busch, Martina Fehlner, Christian Flisek, Harald Güller, Alexandra Hiersemann, Doris Rauscher, Florian Ritter, Stefan Schuster, Diana Stachowitz, Dr. Simone Strohmayer, Arif Taşdelen, Ruth Waldmann SPD: „Housing First“ – BayernHeim soll auch für Wohnungslose bauen, Drucksache 18/12354 vom 19.1.2021.

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (BSWBV) (2022a): Übersicht über die Wohnraumförderung. München.

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (BSWBV) (2022b): Nachhaltigkeit in der Wohnraumförderung, München.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2022): Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit. Der Wohnungslosenbericht 2022 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.

Brüchmann, Katharina / Busch-Geertsema, Volker / Heien, Thorsten / Henke, Jutta / Kiesner, Tanja / Pfister, Martin / Schöpke, Sandra (2022): Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Abs. 2 und 3 WoBerichtsG Unter Mitarbeit von Simon Huber, Marvin Krämer, Nadine Krugel, Wladislaw Neumann und Axel Steffen. Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS), Kantar Public. Bonn: BMAS Forschungsbericht.

Busch-Geertsema, Volker / Ruhstrat, Ekke-Ulf (1997): Wohnungsbau für Wohnungslose, Bielefeld.

Busch-Geertsema, Volker / Steffen, Axel / Ruhstrat Ekke-Ulf (2016): Dauerhafte Versorgung von Wohnungslosen mit Neubauwohnungen im Niedrigenergiestandard, im Rahmen des Modellvorhabens in Hamburg-Altona der Neue Wohnung Gemeinnützige Wohnungslosenhilfe GmbH, Bremen/Hamburg. <http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/Pdf/Endbericht%20Neue%20Wohnung%20Hamburg-Altona.pdf>

Busch-Geertsema, Volker (2018): Die SEEWOLF-Studie: Seelische und körperliche Erkrankungen bei wohnungslosen Menschen. In: NDV, Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 2018, 465–468.

Busch-Geertsema, Volker / Schöpke, Sandra (2021): Evaluation des Modellprojektes ‚Eigene Wohnung‘ zur Erprobung des Housing-First-Ansatzes in Leipzig. Erster Zwischenbericht. Hg. von Stadt Leipzig, Dezernat Soziales, Gesundheit und Vielfalt, Leipzig.

Daßler, Henning (2023): Perspektiven einer bedarfsgerechten Versorgung wohnungsloser psychisch kranker Menschen. In: Daßler, Henning (Hg.) (2023): Wohnungslos und psychisch erkrankt. Köln, S. 101–115.

Daßler, Henning/Henke, Jutta (2023): Im toten Winkel? Teilhabeorientierte Perspektive für das Verständnis der Lebenslage psychisch erkrankter wohnungsloser Menschen. In: Daßler, Henning (Hg.) (2023): Wohnungslos und psychisch erkrankt. Köln, S. 82–100.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV) (2022): Empfehlungen des Deutschen Vereins zum Housing First-Ansatz in den Wohnungsnotfallhilfen – Konzept und Umsetzungshinweise, verabschiedet vom Präsidium des Deutschen Vereins am 20. September 2022, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2022/dv-1-22_housing-first.pdf

Grube, Christian / Wahrendorf, Volker (2010): SGB XII: Sozialhilfe mit Asylbewerberleistungsgesetz: Kommentar. München.

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

Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und privaten Wohlfahrtspflege (2009): Rahmenkonzept. Hilfen für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen in Bayern. Verabschiedet durch den Geschäftsführenden Ausschuss der Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern am 23.06.2009.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW) (2022): Empfehlungen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zur Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Menschen. Düsseldorf.

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): Bestimmungen zur Förderung des Erwerbs von Bindungen im Land Nordrhein-Westfalen (BEB NRW 2022). Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 5. September 2022

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

Pleace, Nicholas (2016): Housing First Guide Europe Brussels: FEANTSA. Deutsch-österreichische Fassung unter <https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2021/12/housing-first-guide-deutsch.pdf>

Roscher, Falk (2023): Die Bedeutung der Paragraphen 67 ff. SGB XII für den Hilfeansatz „Housing First“. In: wohnungslos 2/3 2023, S. 8–15. Berlin.

Roscher, Falk (2022): Die Paragraphen 67 ff. Sozialgesetzbuch XII – mehr als ein Rechtsanspruch im Wohnungsnotfall! In: wohnungslos 2/2022, S. 38–41. Berlin.

Ruder, Karl-Heinz (2020): Die ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen – Überblick über die wichtigsten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts, KommJur 2020, Teil I, S. 401 f.

Steffen, Axel (2022): Evaluation des Projekts „Soziale Wohnraumagentur Bethel.regional“. GISS, Bremen.

Steffen, Axel (2016): Soziale Wohnraumagenturen in Deutschland – Eine Ersterhebung. Bremen.

Steffen, Axel / Henke, Jutta (2018): Strategien sozialräumlicher Integration von Wohnungslosen. Eine Kurzepertise. FGW-Studie Integrierende Stadtentwicklung Vol. 05. Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW)

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

Witzel, Andreas (1985): Das problemzentrierte Interview. In: G. Jüttemann (Hrsg.): Qualitative Forschung in der Psychologie. Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder. S. 227–255. Weinheim: Beltz.

Bayerisches Staatsministerium für
Wohnen, Bau und Verkehr



Auftraggeber

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr
Franz-Josef-Strauß-Ring 4
80539 München



Erstellt durch

Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V.
Kohlhökerstraße 22
28203 Bremen

Tel.: 0421 334708-0 – Fax: 0421 3398835
E-Mail: post@giss-ev.de – Internet: www.giss-ev.de

Autor/Autorin

Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema
Jutta Henke

Bremen, Mai 2023