

Evaluation des Housing-First-Fonds NRW

**Endbericht im Auftrag des Paritätischen
Landesverbandes Nordrhein-Westfalen
(Stand Oktober 2020)**

Autor: Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema

Inhalt

1	Vorbemerkung, Projektansatz und Änderungen im Projektablauf	3
2	Stand der Umsetzung bis Mitte Oktober 2020	7
2.1	Gewinnung von Kooperationspartnern	7
2.2	Verfügbare Mittel aus der Bilderspende und akquirierte Wohnungen	9
2.3	Wohnungsakquise und vermittelte Mietverhältnisse	9
2.4	Durchgeführte Fortbildungen und das Curriculum dafür. Intervisionsgruppen	11
2.5	Öffentlichkeitsarbeit	12
3	Zu den Forschungsfragen der Evaluation	13
3.1	Zielerreichung kurzgefasst.....	13
3.2	Ziele und Zielgruppen des geförderten Projektes	13
3.3	Erschlossener Wohnraum und Verläufe der Mietverhältnisse	16
3.4	Umsetzung des Housing-First-Ansatzes bei den wohnbegleitenden Hilfen	19
3.5	Verbreitung von Housing First	23
3.6	Besondere Herausforderungen	24
4	Zusammenfassung und Empfehlungen	26

1 Vorbemerkung, Projektansatz und Änderungen im Projektablauf

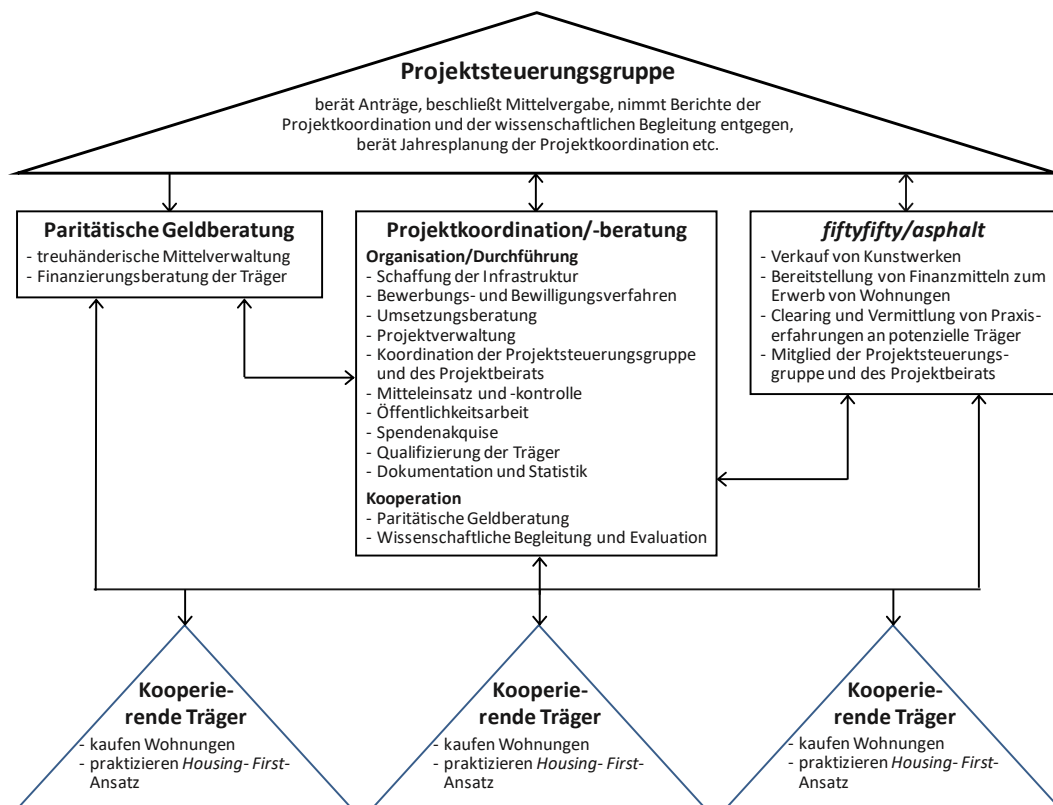
Unser Institut wurde im Juni 2018 mit der Evaluation des Modellvorhabens „Housing-First-Fonds – wohnraumbeschaffende und wohnbegleitende Hilfen für wohnungslose Haushalte“ beauftragt. Das Projekt wurde im Rahmen des Aktionsprogramms „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales in der Zeit von Dezember 2017 bis November 2020 gefördert. Dieser Bericht deckt die Entwicklung bis Mitte Oktober 2020 ab

Die Grundlinien des Modellvorhabens wurden in einer Rahmenkonzeption wie folgt definiert: „Das vorliegende Rahmenkonzept sieht vor, dass im Verlauf von drei Jahren im Paritätischen Landesverband NRW organisierte Träger (und andere) durch eine Spende in die Lage versetzt werden, den Erwerb von bis zu 100 Wohnungen zu finanzieren und diese im Rahmen des Housing-First-Ansatzes Wohnungslosen mit komplexen Problemlagen zur Verfügung zu stellen. Ermöglicht wird dies durch eine großzügige Spende von Kunstwerken des Malers Gerhard Richter an fiftyfifty/Asphalt e.V. Durch den Erlös aus dem Verkauf steht ein nennenswerter siebenstelliger Betrag zur Verfügung, der als Eigenkapital zum Erwerb von Immobilien durch bis zu fünfundzwanzig Träger an unterschiedlichen Standorten in Nordrhein-Westfalen genutzt werden soll. Voraussetzung für die Teilnahme der Träger an dem Vorhaben ist die Bereitschaft, den Housing-First-Ansatz umzusetzen und zu erproben.“

Ferner wurden die Kooperationspartner vor Ort verpflichtet, sich an den für das Modellvorhaben entwickelten Qualifizierungsmaßnahmen und der Evaluation zu beteiligen.

Die Organisation des Projekts war wie folgt konzipiert: Unter dem Dach einer Projektsteuerungsgruppe war die Projektkoordination und -beratung angesiedelt, der das eigentliche Projektmanagement zufiel. Sie wurde flankiert durch die Paritätische Geldberatung, die sowohl nach innen wie außen die Finanzangelegenheiten regelte und die Träger bei der Finanzierung des Kaufs von Wohnungen beriet. Flankiert wurde die Projektkoordination zudem durch fiftyfifty/Asphalt e.V., die neben der Mittelbereitstellung auch den Part der Unterstützung der Praktikerinnen und Praktiker vor Ort verantworteten. Im Zentrum des Projektes standen aber bis zu 25 kooperierende Träger, von denen jeder durchschnittlich vier Wohnungen erwerben und an Wohnungslose vermieten sollte und die – entsprechend geschult – den Housing-First-Ansatz umsetzen sollten.

Grafik 1 Organigramm der Projektstruktur des Housing-First-Fonds



Ein weiterer Baustein der Rahmenkonzeption war die Einrichtung eines Projektbeirates, der aus Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, der Landschaftsverbände, des Projektträgers (Landesverband des Paritätischen Nordrhein-Westfalen), der wissenschaftlichen Begleitung sowie eines erfahrenen und themenkundigen ehrenamtlichen Mitgliedes bestand.

Im Rahmenkonzept war vorgesehen, dass die Wohnungsbeschaffung vornehmlich durch den Ankauf von Wohnungen erfolgen sollte. Es war aber auch bereits vorgesehen, dass Träger im Projekt mitarbeiten, auch wenn sie keine Mittel aus dem Fonds in Anspruch nehmen. Voraussetzung war dabei, dass Kooperationspartner eine Vereinbarung mit dem Housing-First-Fonds abgeschlossen, die Qualifizierungsmaßnahme durchlaufen und die Auswahlkriterien für die Zielgruppe eingehalten hatten, aber die wohnbegleitenden Hilfen nach dem Housing-First-Ansatz in von den ehemals Wohnungslosen dauerhaft angemieteten Wohnungen geleistet wurde, die nicht unter Zuhilfenahme des Housing-First-Fonds erworben worden waren. Dabei konnte es sich um Wohnungen handeln, die bereits seit längerer Zeit im Besitz eines Trägers waren oder von diesem als Zwischenvermieter angemietet und mit unbefristetem Mietvertrag an ehemals Wohnungslose weitervermietet wurden. Es konnte sich aber auch um Mietwohnungen handeln, für die ein Hauptmietvertrag auf dem regulären Wohnungsmarkt zustande gekommen war. Entscheidend war die Verpflichtung auf das Housing-First-Konzept, sowohl was die Auswahl der Mieterinnen und Mieter, als auch die wohnbegleitende Hilfe und die Teilnahme der beteiligten Fachkräfte an der Fortbildung betrifft. Überdies war die Bleibeperspektive durch den unbefristeten Mietvertrag von essenzieller Bedeutung.

Auch eine Flexibilisierung der Mittelvergabe war im Konzept bereits als Option aufgeführt. Während die selbst gewählte Vorgabe zunächst lautete, dass 20 Prozent des erforderlichen

derlichen Preises als Eigenkapitalersatz für Wohnungen sowie Kaufnebenkosten (Notariat, Grunderwerbskosten, ggf. Maklergebühren) aus dem Housing-First-Fonds als nicht rückzahlungspflichtiger Zuschuss übernommen werden sollten, wurden im Projektverlauf die Vergabebedingungen bedarfsgerecht angepasst. Es konnten demnach auch Renovierungs- und Sanierungskosten übernommen werden, bei Bedarf konnten auch mehr als 20 Prozent als Eigenkapitalersatz geleistet werden und es wurde entschieden, dass für die Wohnungsausstattung nach den Wünschen der ehemals Wohnungslosen bei Bedarf auch ein Zuschuss von bis zu 1.000 Euro gewährt werden kann. In einem Fall wurde auch ein Kredit über den vollen Kaufpreis einer Wohnung gewährt, um zeitnah den Ankauf zu ermöglichen.

Starke Abweichungen von dem Rahmenkonzept ergaben sich hinsichtlich der Frequenz der Treffen der Projektsteuerungsgruppe. Ihr gehörten, wie vorgesehen, außer Leitungskräften aus den beiden Organisationen (fifty-fifty und Landesverband des Paritätischen NRW) die beiden aus Projektmitteln finanzierten Mitarbeiterinnen sowie Personal der Finanzberatung des Paritätischen. Sah das Rahmenkonzept noch vor, dass die Gruppe in der Startphase (erstes Quartal) zweimal zusammenkommt und sich dann nur noch zwei- bis dreimal jährlich trifft, so machte die Vielfalt der zu bearbeitenden Aufgaben es in der Praxis erforderlich, sich nahezu jeden Monat und in manchen Monaten sogar zweimal zu treffen. Im Jahr 2018 traf sich die Projektsteuerungsgruppe 13 Mal, im Jahr 2019 zwölf Mal und bis Oktober 2020 dann neun Mal, wobei einige Treffen Corona-bedingt über Telefon- bzw. Videokonferenzen durchgeführt wurden.

Themen waren am Anfang eine Reihe formaler Anforderungen: Erstellung diverser Musterdokumente (Kooperationsvertrag, Treuhandvertrag, Grundbucheintrag mit Zweckbestimmung, Zuschussantrag, Bewilligungsformular, Vergabekonditionen für Zuschüsse/Kredite), Ausschreibung von Evaluation und Fortbildungen, Gestaltung der Homepage, Vorbereitung von Werbeveranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit etc. Im Jahr 2019 gehörten zu den besprochenen Themen u. a. eine Stellungnahme der freien Wohlfahrtspflege zu einer Landtagsanhörung, bei der es auch um eine Positionsbestimmung zum Housing-First-Konzept ging, sowie diverse Interviewtermine. Zunehmenden Stellenwert erhielten im Verlauf des Jahre 2019 Verhandlungen mit Trägern und konkrete Entscheidungen über Auszahlungen aus dem Fonds. Seit Sommer 2019 boten die Mitglieder der Steuerungsgruppe den beteiligten Trägern regelmäßig telefonisch Unterstützung bei der Entwicklung des Projektes vor Ort an; im Vordergrund standen Öffentlichkeitsarbeit, Finanzierungsfragen und Präsentationen sowie Diskussionen in kommunalen Gremien. Im Jahr 2020 wurde dann regelmäßig der Stand bei den Kooperationspartnern besprochen, die noch Wohnungskäufe oder Anmietungen geplant hatten, es wurde über die Gewinnung neuer Kooperationspartner beraten, und auch die Öffentlichkeitsarbeit war häufiges Thema in der Projektsteuerungsgruppe.

Das Evaluationskonzept

Die Evaluation des Projektes basiert überwiegend auf der schriftlichen Erfassung der Wohnungen und Mietverhältnisse durch die Träger vor Ort, die auch – nach Einholung einer Einverständniserklärung der vermittelten Wohnungslosen – bei Bezug der Wohnung einen Erfassungsbogen mit wesentlichen Angaben zur Person, zur Vorgeschichte und Zielsetzungen der wohnbegleitenden Hilfen erstellten. Nach Bezug der Wohnung wurden im Monatsrhythmus die Verläufe festgehalten, und zwar nach Art und Anzahl der Kontakte und bezogen auf individuelle Zielsetzungen, erwünschte und geleistete Hilfen in verschiedenen Bereichen des täglichen Lebens sowie im Hinblick auf auftretende Probleme

im Mietverhältnis. Bei Abschluss eines Unterstützungsverhältnisses war ein Abschlussbogen zu erstellen.

In Bezug auf die erwünschten und erbrachten Hilfen wurde explizit nach der individuellen Zielsetzung für die nächste Zeit und auf längere Sicht gefragt und es wurden die Bereiche benannt, die auch für die Hilfeplanung dokumentiert werden (außer Wohnen/Nachbarschaft handelte es sich dabei um die Bereiche Arbeit/Beschäftigung/Ausbildung, Alltagsbewältigung / Tages- und Freizeitgestaltung; Sicherung des Lebensunterhalts / Regelung finanzieller Angelegenheiten; Gesundheit und soziale Beziehungen).

Um weitergehende Forschungsfragen zu klären, wurden insgesamt jeweils fünf Fokusgruppentreffen mit der Leitungsebene der lokalen Projekte und getrennt davon mit den Fachkräften durchgeführt, die die wohnbegleitenden Hilfen direkt erbrachten (Arbeitsebene). Der kleinere Teil dieser Treffen musste Corona-bedingt online durchgeführt werden. Weiterhin gab es gesonderte Treffen mit dem Veranstalter der Fortbildung, die für die Kooperationspartner im Rahmen des Projektes durchgeführt wurden, und es wurde eine Abschlussveranstaltung mit Beiträgen aus Finnland und der beiden Housing-First-Pilotprojekte in Gießen und Berlin vorbereitet, die für den 11. November 2020 projektiert war und wegen der Corona-Pandemie in digitaler Form durchgeführt werden musste.

2 Stand der Umsetzung bis Mitte Oktober 2020

2.1 Gewinnung von Kooperationspartnern

Der Ankauf von Wohnungen mit Mitteln aus dem Housing-First-Fonds sollte durch Träger des Paritätischen und anderer Wohlfahrtsverbände erfolgen. Mehrere Veranstaltungen hatten zum Ziel, Kooperationspartner zu gewinnen. Bei einzelnen Organisationen erfolgte auch eine direkte Ansprache. Ergänzend wurde die Öffentlichkeitsarbeit zur Werbung weiterer interessierter Träger genutzt.

Bis Mitte Oktober 2020 konnten Kooperationsverträge mit 22 Trägern geschlossen werden, darunter auch mit acht Trägern, die nicht dem Paritätischen angehören (Diakonie, Caritas, SKM, SKF). Die Träger verteilen sich über die folgenden Städte und Landkreise: Bonn, Dortmund, Duisburg, Düsseldorf, Espelkamp, Herne, Köln, Langenfeld, Mönchengladbach, Münster, Oberbergischer Kreis, Siegen und Wuppertal.

In Bezug auf die jeweiligen Standorte kann festgehalten werden, dass es sich bei sechs davon (Bonn, Dortmund, Düsseldorf, Köln, Münster und Wuppertal) um solche handelt, die wegen ihrer hohen Wohnungslosenzahlen auch zu den Auswahlstädten der Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ gehörten¹. Ein erkennbarer Schwerpunkt lag in der Landeshauptstadt Düsseldorf, in der nicht nur drei verschiedene Träger als Kooperationspartner des Housing-First-Fonds Wohnraum akquirierten, sondern auch während der Evaluationsphase eine besonders hohe Zahl von insgesamt 22 Wohnungen bezogen werden konnte. In Düsseldorf ist der Housing-First-Ansatz ohnehin auch – neben den hier dokumentierten Kooperationsprojekten des Modellvorhabens Housing-First-Fonds – schon vor Beginn dieses Pilotprojektes von dem Straßenzeitungsprojekt fifty-fifty durch zahlreiche Wohnungskäufe, vorwiegend zur Vermittlung an Verkäuferinnen und Verkäufer der Straßenzeitung, realisiert worden. Auch in Dortmund und Mönchengladbach wurden mit je drei Trägern Kooperationsverträge abgeschlossen. Während in Dortmund bis zum Ende der Evaluationsphase wohnbegleitende Hilfen nach dem Housing-First-Ansatz für insgesamt acht Personen geleistet wurden, galt dies in Mönchengladbach für neun ehemals wohnungslose Personen.

Mit zwei weiteren potenziellen Partnern in Dortmund und Bochum gab es zum Ende der Evaluationsphase Gespräche über den Abschluss eines Kooperationsvertrages.

Die Zahl der Wohneinheiten, die durch die Kooperationspartner jeweils erschlossen wurden, variierte erheblich. Zum Ende der Evaluationsphase leisteten zwei Träger (beide in Düsseldorf) wohnbegleitende Hilfen für jeweils neun Mieterinnen und Mieter, es gab aber auch sieben Träger, die nur ein oder zwei Personen in ihren Wohnungen nach dem Housing-First-Ansatz betreuten.

¹ <https://www.mags.nrw/endlich-ein-zuhause> (Link zuletzt geprüft am 06.11.2020)

Tabelle 1: Kooperationspartner nach Standorten, Zahl der akquirierten Wohneinheiten und der darin betreuten Personen (Stand Mitte Oktober 2020) sowie registrierte Wohnungslose in der Stadt / im Kreis am 30.06.2019

Standort	Kooperationspartner des Housing-First-Fonds	Akquirierte Wohneinheiten	Nach HF betreute Personen	Registrierte Wohnungslose in Stadt / Kreis am 30.06.2019
Bonn	VfG (Verein für Gefährdetenhilfe)	2	1	999
Dortmund	Bodo Dortmund	4	4	1.146
	Diakonie Dortmund	2	2	
	Soziales Zentrum Dortmund	3	2	
Duisburg	Diakoniewerk Duisburg	0	0	625
Düsseldorf	Diakonie Düsseldorf	8	9	2.780
	vision:teilen	5	4	
	Drogenhilfe Düsseldorf	8	9	
Espelkamp	Hexenhaus Espelkamp	4	0	578
Herne	GfS (Gesellschaft für freie Sozialarbeit e.V.)	2	3	178
Köln	Vringstreff e.V.	2	1	5.377
Langenfeld	VpD (Verbund für Psychosoziale Dienstleistungen)	0	0	753**
	Sozialdienst katholischer Frauen (Kooperationspartner wohnbegleitende Hilfen)	-	-	
Mönchengladbach	Caritas Mönchengladbach	5	-	33
	Verein Wohlfahrt (Kooperationspartner der Caritas für wohnbegleitende Hilfen)	-	4	
	Sozialdienst katholischer Männer	6	5	
Münster	Dach überm Kopf	4	1	778
	Bischof-Hermann-Stiftung (Kooperationspartner für wohnbegleitende Hilfen)	-	1	
Oberbergischer Kreis	Diakonie Michaelshoven	0	0	155
Siegen	ALF (Alternative Lebensräume GmbH)	3	0	352**
Wuppertal	Freundes- und Förderkreis Suchtkrankenhilfe	1	1	11
	Diakonie Wuppertal (Kooperationspartner für wohnbegleitende Hilfen)	-	0	
Gesamt		69	47	

Quellen: Angaben des Projektträgers Housing-First-Fonds. Wohnungslosenzahlen: IT NRW 2020. **Kreiszahlen

2.2 Verfügbare Mittel aus der Bilderspende und akquirierte Wohnungen

Die Beschaffung der benötigten Mittel aus der Bilderspende des Künstlers Gerhard Richter stellte kein nennenswertes Problem dar. Der Housing-First-Fonds wurde bedarfsorientiert mit Erlösen aus Bilderverkäufen gespeist. Ausreichend Finanzmittel standen durchgehend zur Verfügung. Mitte Oktober 2020 waren zusammen 977.500 Euro an den Housing-First-Fonds geflossen und der Fonds war problemlos durch weitere Bilderverkäufe auffüllbar.

Bis Mitte Oktober 2020 erfolgte eine Auszahlung in Höhe von 556.800 Euro als Zuschuss für den Kauf von 40 Wohneinheiten. Weitere 246.592 Euro wurden für Kaufneben- und Sanierungskosten aufgewendet. In einem Fall wurde ein Darlehen für den Wohnungskauf in Höhe von 38.400 Euro gewährt und bereits wieder zurückgezahlt. Neunmal wurde jeweils ein Zuschuss von 1.000 Euro für eine individuell angepasste Erstausrüstung der Wohnung gewährt, mit der den Präferenzen der Mieterinnen und Mieter besondere Berücksichtigung ermöglicht wurde. Insgesamt wurden also bis Mitte Oktober 812.392 Euro an die Projektpartner aus dem Housing-First-Fonds überwiesen.

Ein Teil der Wohnungen befand sich im Oktober 2020 immer noch in der Sanierungsphase und stand erst zu einem späteren Zeitpunkt zum Bezug zur Verfügung. Sechs trägereigene Wohneinheiten wurden ohne Zuschüsse aus dem Housing-First-Fonds für Mietverhältnisse und wohnbegleitende Hilfen nach den Housing-First-Prinzipien genutzt.

Insgesamt konnten nach Aufstellung des Projektträgers 61 Wohneinheiten bis Mitte Oktober 2020 ad hoc oder perspektivisch (nach Abschluss entsprechender Umbau- und Sanierungsmaßnahmen) für die Erprobung des Housing-First-Ansatzes erschlossen werden. Bis Ende Oktober (nach letzter Aktualisierung) hatte sich die Zahl auf 64 Wohneinheiten erhöht.

2.3 Wohnungsakquise und vermittelte Mietverhältnisse

Die Akquisition von Wohnungen durch Ankauf gestaltete sich schwieriger und benötigte mehr Zeit als von den Projektträgern erwartet. Viele im Internet oder über Zeitungsanzeigen zum Kauf angebotene Wohnungen waren noch vermietet und standen damit in absehbarer Zeit nicht für den Nutzungszweck zur Verfügung. Dasselbe galt auch für den möglichen Wohnungserwerb aus Zwangsversteigerungen, die ohnehin nur unter engen Voraussetzungen genutzt werden konnten. Im Bereich der Kleinwohnungen, deren Kaufpreis und ständige Unterhaltskosten (Hausgeld) eine angemessene Mietgestaltung erlaubt, war und ist das Angebot auch im Eigentumswohnungsmarkt besonders knapp.

In der Konkurrenz mit anderen Anbietern konnten die Kooperationspartner oftmals nicht schnell genug reagieren. Während andere Kaufinteressierte gegebenenfalls unmittelbar Zusagen machen konnten, waren die Entscheidungswege bei den als Verein oder als GmbH organisierten Trägern oft langwieriger und es mussten unter Umständen sogar verschiedene Gremien mit der Kaufentscheidung befasst werden.

Projektträger und Kooperationspartner hatten zudem unterschiedliche Erwartungen an einen zügigen Erwerb. Während es für das befristete Modellvorhaben Housing-First-Fonds bedeutsam war, möglichst zügig den Kauf einer größeren Zahl von Wohnungen herbeizuführen, hatten die Kooperationspartner vor Ort in Bezug auf den Kauf und die baldige Bezugsfertigkeit der Wohnungen keinen vergleichbaren Zeitdruck.

Insbesondere kleinere Träger taten sich trotz des Eigenkapitalersatzes und der Übernahme der Erwerbsnebenkosten aus dem Housing-First-Fonds schwer, längerfristige Verpflichtungen einzugehen. Immerhin waren in der Regel Kreditmittel in größerem Umfang über den durch den Housing-First-Fonds erbrachten Anteil hinaus aufzunehmen, deren Refinanzierung durch die Miete abzusichern war. Die Träger übernahmen damit dann auch Aufgaben von Immobilienbesitzern, ggf. auch von Bau- und Sanierungsträgern und Vermietern und waren dafür nicht immer optimal gerüstet. Einige der größeren Träger hatten dagegen auch schon vor dem Kauf der Housing-First-Wohnungen eigenen Immobilienbesitz erworben und verwaltet.

In einem Fall reagierte ein Notar auch zunächst kritisch auf die verlangte Absicherung der Zielsetzung durch Eintrag ins Grundbuch. Diese Absicherung legte fest, dass die mit Mitteln des Housing-First-Fonds erworbenen Wohnungen auf die Dauer von 20 Jahren nur von Personen genutzt werden dürfen, die von Asphalt e.V. Düsseldorf (Mitbegründer und beteiligter Träger des Housing-First-Fonds, der auch die entsprechenden Spendenmittel zur Verfügung gestellt hat) als Berechtigte im Sinne des Housing-First-Fonds akzeptiert werden. Darüber hinaus wurde als Auflage im Zuschussvertrag regelmäßig festgelegt, dass der Kooperationsvertrag des Housing-First-Fonds-Projektes als Projektvoraussetzung gilt und der Zuschuss zu diesem Zweck ausgegeben werden muss.

Die Träger verwiesen auch auf zusätzliche Kosten, beispielsweise für Beratung in Bezug auf die Bausubstanz oder für Wertgutachten vor dem Kauf eines Hauses / einer Wohnung, die dann teilweise – aber nicht in allen Fällen - von Mitteln des Fonds abgedeckt wurden.

Bis Mitte Oktober 2020 waren zwar 46 Wohneinheiten für das Projektvorhaben erworben worden, aber erst 32 davon waren auch schon bezogen. Drei erworbene Häuser und diverse einzelne Wohneinheiten waren noch nicht bezugsfertig. Umbauten und Sanierungen haben zum Teil deutlich länger gedauert, Baugenehmigungen verzögerten sich und nach Beginn der Corona-Pandemie kam es zu zusätzlichen Verzögerungen im Bauablauf. Andererseits gab es auch nach Ende des Evaluationszeitraums noch weitere Dynamik und bis Ende Oktober wurde bereits erneut eine Wohnung gekauft.

Die Aufstellung des Projektträgers vom Oktober 2020 weist Planungen für den Ankauf von 37 weiteren Wohneinheiten (oder entsprechenden Belegungsrechten) aus; allerdings kann die Wahrscheinlichkeit der Realisierung durchaus unterschiedlich eingeschätzt werden. In einigen Fällen stand der Kauf weiterer Wohnungen unmittelbar bevor, in anderen war eher eine Wunschzahl dokumentiert worden, die noch nicht durch realistische Kaufperspektiven gedeckt war.

15 angemietete Wohnungen wurden bis Mitte Oktober für wohnbegleitende Hilfen nach dem Housing-First-Ansatz genutzt.

Bis Mitte Oktober 2020 waren nach Angaben des Projektträgers 47 Mieterinnen und Mieter nach Housing First in ihren Wohnungen begleitet worden.

Bis zu diesem Zeitpunkt wurden der Evaluation 38 Personenbögen und 33 Wohnungserfassungsbögen übermittelt. Da ein Teil der Wohnungen erst kurz zuvor bezogen worden war und noch keine Einverständniserklärung vorlag oder die Dokumentation sich aus anderen Gründen verzögert hatte, erfasste die Dokumentation nicht alle erschlossenen Wohneinheiten. In zwei Fällen war eine Weitergabe der Daten auch von den Mieterinnen und Mietern explizit abgelehnt worden. Schließlich waren zwei Wohnungen von Paaren bewohnt und in einer Wohnung hat es einen Mieterwechsel gegeben.

2.4 Durchgeführte Fortbildungen und das Curriculum dafür. Intervisionsgruppen

Drei sechstägige Fortbildungen (je drei mal zwei Tage) wurden im Projektraum durchgeführt, eine vierte wurde im Jahr 2020 extern finanziert. Bis Mitte Oktober haben 38 Personen an den Fortbildungen teilgenommen. Die Fortbildungen wurden durch Herrn Prof. Barth an der Hochschule Münster angeboten.

Themen waren u. a.

- Motivierende Gesprächsführung
- Ressourcenerhebung und -aktivierung
- Lösungsorientierte Beratung

Alle drei methodischen Konzepte sind nicht alleine für den Housing-First-Ansatz relevant, aber eignen sich sehr gut zu seiner Umsetzung in der Praxis.

Sie beruhen auf einer wertschätzenden, empathischen und akzeptierenden Haltung. Das aufsuchende, pro-aktive Angebot persönlicher Hilfen im Housing-First-Ansatz erfordert eine auf Motivierung ausgerichtete Strategie. Motivierende Gesprächsführung wird auch explizit in Handbüchern zu dem Ansatz als Methode empfohlen.² In der Hilfe nach Housing First wird von vorneherein auf intrinsische Motivation abgezielt und der Beziehungsarbeit kommt große Bedeutung zu, da auf Druck und Zwang komplett verzichtet wird. Der Ansatz setzt grundsätzlich an vorhandenen Ressourcen und Stärken der Mieterinnen und Mieter an, die gemeinsam zu ermitteln sind. Und die Ziele der Hilfen sollten Ergebnis eines gemeinsam ausgehandelten und an den Präferenzen und Fähigkeiten der Betroffenen orientierten Prozesses sein. Ressourcenerhebung und -aktivierung kommen in diesem Kontext zentrale Bedeutungen zu. Schließlich ist auch die lösungsorientierte Beratung als Methode sehr gut anschlussfähig und erlaubt den Mieterinnen und Mietern, greifbare Erfolge der wohnbegleitenden Hilfen zu erleben und den Gebrauchswert dieser Hilfen zu schätzen. Die Methode bestärkt sie in ihrer Autonomie und orientiert sich an ihren Anliegen und Aufträgen.

Neben den drei inhaltlich vorkonzipierten Modulen, die jeweils den Themenschwerpunkt für eine der drei zweitägigen Präsenzveranstaltungen der Fortbildungsreihe bildeten, wurden auch Themen wie die Hilfeplanung der Landschaftsverbände und die Anwendung der Methoden im Kontext des Housing-First-Ansatzes thematisiert. Die Zahl der Teilnehmenden pro Fortbildungsdurchgang war auf jeweils maximal 16 begrenzt.

Das Feedback der Teilnehmenden zu den vermittelten Inhalten war insgesamt sehr positiv. Das in der Fortbildung Gelernte konnte sowohl für die Klientinnen und Klienten in den Housing-First-Wohnungen als auch in anderen Zusammenhängen genutzt werden.

Nach einiger Zeit wurde zudem verabredet, dass nach der Teilnahme an den Fortbildungsveranstaltungen Intervisionsgruppen zur Vertiefung der neuen Praxis eingerichtet werden, in denen auch die Möglichkeit des intensiveren Erfahrungsaustauschs sowie der kollegialen Beratung von Einzelfällen und typischen Problemsituationen geboten wurde. Zwei solche Gruppen wurden organisiert und haben bis zum Abschluss der Evaluation mehrfach getagt.

² Vgl. Tsemberis, Sam (2010): Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction. Hazelden, Center City, Minnesota: Hazelden

In Verbindung mit dem letzten Durchgang der Fortbildung wurden auch allen, die bis dahin teilgenommen hatten, Vertiefungsmodule zur Auffrischung des zuvor Erlernten und zur kollegialen Beratung angeboten.

Schließlich wurde auf Grundlage der Erfahrungen mit der Fortbildung ein umfangreiches Curriculum erstellt, welches als Grundlage für weitere Fortbildungen dienen kann.

2.5 Öffentlichkeitsarbeit

Das Projekt verfügt über eine sehr informative und gut gestaltete Homepage (www.housingfirstfonds.de). Sie enthält unter anderem vertiefende Informationen über den Housing-First-Ansatz, über die beteiligten Kooperationspartner, über Events und aktuelle Ereignisse, Presseinfos etc.

Im Mai 2019 fand eine Auftaktveranstaltung mit Minister Laumann im Landtag statt, bei der sich der Minister sehr positiv zum Housing-First-Ansatz äußerte. Die Veranstaltung erhielt ein sehr breites Presseecho (mehr als 20 Beiträge in Printmedien sind im Internet verfügbar).

In der Vorweihnachtszeit 2019 wurde ein Interview mit Minister Laumann in mehreren Dezemberausgaben von Straßenmagazinen abgedruckt. Bereits im Laufe des Jahres 2019 bestand mehrfach Gelegenheit für die Leitungskräfte des Projektes, dieses durch Interviews zum Housing-First-Fonds in Funk und Fernsehen bekannt zu machen. Auf der Homepage sind auch lokale Presseberichte über Events bei den Kooperationspartnern vor Ort dokumentiert.

Auch im Jahr 2020 sind im Durchschnitt mindestens einmal pro Monat Berichte über Aktivitäten des Housing-First-Fonds erschienen. Dazu gehörten Berichte und Interviews im ZDF oder im Deutschlandfunk ebenso wie in der Kirchenzeitung, Wirtschaftsmagazinen und lokalen Printmedien.

3 Zu den Forschungsfragen der Evaluation

3.1 Zielerreichung kurzgefasst

Die Evaluation sollte eine Reihe von Forschungsfragen beantworten, die hier nicht nochmals im Einzelnen aufgeführt werden. Insgesamt können schon aus den Angaben zum Stand im Oktober 2020 wesentliche Angaben zur Zielerreichung abgelesen werden, die hier im Überblick kurz dargestellt werden.

- ▶ Es wurde angestrebt, mit bis zu 25 Trägern Kooperationsverträge über die Umsetzung des Housing-First-Ansatzes abzuschließen. Dieses Ziel wurde mit 22 Kooperationspartnern und zwei weiteren Interessenten bis zum Abschluss des Evaluationszeitraums weitgehend erreicht.
- ▶ Die Realisierung der verfügbaren Finanzmittel für den Kauf der Wohnungen konnte problemlos erfolgen. Angekündigt war ein „hoher sechsstelliger Betrag“, eingezahlt in den Fonds wurden schließlich nahezu 1 Million Euro. Es wurden außer den Erlösen aus den von Gerhard Richter gespendeten Bildern auch noch weitere Kunstspenden für den Housing-First-Fonds akquiriert.
- ▶ Die anvisierten drei Fortbildungsdurchgänge konnten durchgeführt und durch einen weiteren extern finanzierten ergänzt werden.
- ▶ Die angestrebte Zahl der akquirierten Wohneinheiten („bis zu 100“) wurde dagegen bis zum Abschluss der Projektphase deutlich unterschritten. Wesentliche Gründe dafür wurden bereits angeführt. Dies und der relativ späte Erwerb vieler Wohneinheiten sowie weitere Verzögerungen bis zu ihrem Bezug haben auch dazu geführt, dass die Begleitforschung nur begrenzte Aussagen zum längerfristigen Verlauf der Mietverhältnisse und zur Wirkungsweise der wohnbegleitenden Hilfen liefern kann.
- ▶ Die Öffentlichkeitsarbeit des Housing-First-Fonds und der Kooperationspartner vor Ort hat erheblich dazu beigetragen, den Housing-First-Ansatz weiter bekannt zu machen und in die Breite zu tragen.

3.2 Ziele und Zielgruppen des geförderten Projektes

Zur Zielsetzung des Projektes gehört außer der Akquisition des Wohnraums auch ganz zentral die Umsetzung des Housing-First-Ansatzes, der hier nicht mehr ausführlicher erläutert wird.³ In den Fokusgruppen wurden aber nochmals die wesentlichen Prinzipien diskutiert, die auch auf der Internetseite des Housing-First-Fonds wiedergegeben werden.

³ Die Prinzipien sind auch auf der Internetseite des Housing-First-Fonds ausführlich erläutert. Siehe auch Pleace, Nicholas (2016) Housing First Europe Guide (herausgegeben vom Housing First Europe Hub). Download unter https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/03/HFG_full_Digital.pdf (Link zuletzt geprüft am 06.11.2020), Deutsch/österreichische Fassung verfügbar unter <https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/12/housing-first-guide-deutsch.pdf> (Link zuletzt geprüft am 06.11.2020).

Zum Housing-First-Ansatz (mit weiterführender Literatur) siehe auch: Busch-Geertsema, Volker (2017) Housing First – innovativer Ansatz, gängige Praxis oder schöne Illusion? Teil 1: Was ist Housing First, was ist es

- ▶ *Wohnen als Menschenrecht.* Die Feststellung von „Wohnfähigkeit“ im Vorfeld ist keine Voraussetzung für den Bezug der Wohnung. Wöchentliche Hausbesuche werden jedoch oftmals verpflichtend vereinbart. Kündigungen sind alleine aufgrund von Verstößen gegen das Mietrecht zulässig.
- ▶ *Wahlfreiheit und Entscheidungsmöglichkeiten für die Nutzerinnen und Nutzer.* Dieses Prinzip ist von ganz zentraler Bedeutung und bezieht sich auf alle Bereiche (Wohnung, Ausstattung, Art, Inhalt und Intensität der wohnbegleitenden Hilfe etc.).
- ▶ *Trennung von Wohnung und Betreuung.* Es muss zumindest eine organisatorische Trennung zwischen beiden Bereichen geben. Die Ablehnung wohnbegleitender Hilfe führt nicht zur Kündigung, Wohnungsverlust und Wohnungswechsel führen nicht zum Abbruch der Hilfe.
- ▶ *Recovery Orientierung.* Es gibt eine ganzheitliche Orientierung auf das Wohlbefinden der unterstützten Person.
- ▶ *Harm Reduction.* Es wird ein akzeptierender Ansatz verfolgt, bei dem die Schadensminimierung im Vordergrund steht. Abstinenz von Drogen, Alkohol und anderen Substanzen wird nicht gefordert. Die Mieterinnen und Mieter werden bei der Verminderung von problematischem Konsum unterstützt.
- ▶ *Aktive Beteiligung ohne Druck und Zwang.* Housing First arbeitet nicht mit Sanktionen. Wohnbegleitende Hilfen werden nachdrücklich angeboten, aber ihre Annahme beruht auf Freiwilligkeit.
- ▶ *Flexible Unterstützung für solange wie nötig.* Es gibt keine strikte zeitliche Begrenzung der Unterstützung. Der Hilfebedarf ist erfahrungsgemäß oft schwankend und kann länger andauern.

In Bezug auf die Zielgruppen war festgelegt worden, dass es sich vorwiegend um Wohnungslose mit komplexen Problemlagen handeln soll, die im regulären Hilfesystem wiederholt gescheitert sind und sehr geringe Chancen haben, durch eine stufenweise Förderung in regulären Wohnraum zu gelangen (sog. Drehtürklientel). Formal wurde festgelegt, dass die Vermittelten mindestens ein Jahr wohnungslos gewesen sein oder innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren wohnungslose Episoden erlebt haben sollten, die sich auf mindestens ein Jahr aufsummieren. Diese Definition deckt sich mit der in USA für die Definition von „chronic homelessness“ üblichen Festlegungen. Ausgeschlossen wurde ferner ein direkter Übergang von stationärer Versorgung oder einer Form von „Trainingswohnen“ in die Housing-First-Wohnung, weil eine solche „Vorbereitung“ den Prinzipien von Housing First unmittelbar widerspricht.

Aus den Dokumentationen bei Einzug in die Wohnung wurde deutlich, dass die formalen Kriterien in allen Fällen zutrafen. Zehn der 38 dokumentierten Mieterinnen und Mieter waren sogar seit fünf und mehr Jahren wohnungslos. Ein erheblicher Teil der vermittelten

nicht, und Belege für die Wirksamkeit des Ansatzes. In: wohnungslos, 2017, 17–23 sowie Teil 2: Was ist innovativ am Housing-First-Ansatz, ist er bereits Mainstream in Deutschland, und wenn es aber doch keine Wohnungen gibt? In: wohnungslos, 2017, 75–80.

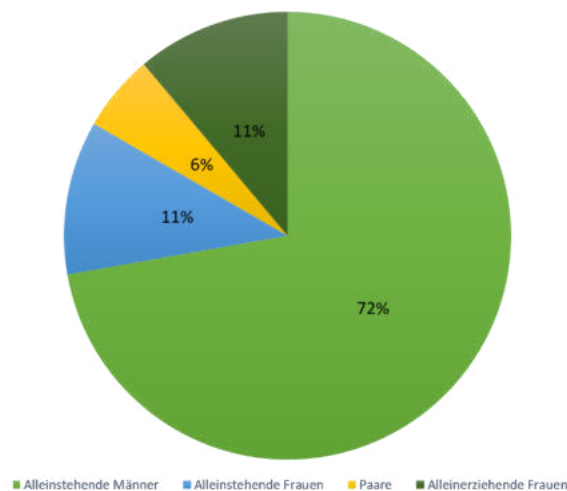
Wohnungslosen war suchtmittelabhängig und die meisten davon waren in einem Substitutionsprogramm.⁴

In der Zeit vor Bezug der Wohnung hatten einige der Mieterinnen und Mieter in Notunterkünften übernachtet, waren bei Bekannten oder Verwandten vorübergehend untergekommen oder hatten zeitweise in Gartenlauben, Behelfsunterkünften oder in einem Zelt übernachtet. Bei zwei Personen war der Wohnungsvermittlung ein Haftaufenthalt vorausgegangen.

Trotz der Bestrebungen, „Creaming“ bei der Auswahl der Mieterinnen und Mieter zu vermeiden, haben mehrere lokale Projektträger darauf hingewiesen, dass aufgrund der Finanzierung eine gewisse Filterwirkung nicht auszuschließen ist. So müsse die Bereitschaft gegeben sein, Unterstützung anzunehmen und erbrachte Leistungen (Beratungen, Hausbesuche) müssten „abrechenbar“ sein, d. h. sie müssten von den Betroffenen auch bestätigt werden. Dennoch lassen die Verlaufsdocumentationen den Schluss zu, dass die Zielgruppe erreicht und ganz überwiegend ehemals Wohnungslose in die Housing-First-Fonds-Wohnungen vermittelt wurden, deren Unterstützungsbedarf erheblich war.

Die Dokumentation weist zehn Frauen und 28 Männer als Mieterinnen und Mieter aus. Es handelte sich überwiegend um Alleinstehende, in zwei Wohnungen wohnten Paare und in vier alleinerziehende Frauen mit einem oder zwei Kindern.

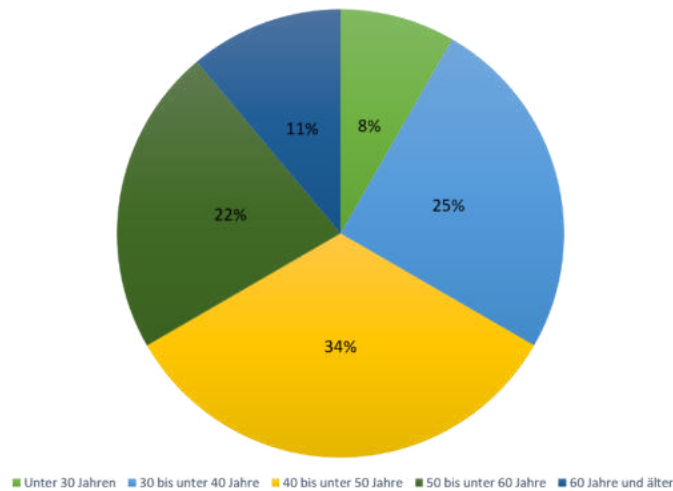
Grafik 2 Struktur der in Wohnungen des Housing-First-Fonds versorgten Haushalte



Die Altersstruktur der Erwachsenen, für die eine Altersangabe vorlag, wies jeweils geringe Anteile bei den jungen Personen unter 30 (nur 3 von 36 Personen mit Altersangaben) und bei den Älteren ab 60 Jahren (4 von 36 Personen) auf. Die größte Altersgruppe war die der 40 bis unter 50-Jährigen (12) gefolgt von den 30 bis unter 40-Jährigen (9) und den 50 bis unter 60-Jährigen (8).

⁴ Eine genaue Zahl kann hier nicht angegeben werden, weil das Vorliegen einer Suchterkrankung nicht direkt abgefragt wurde. Da aber an dem Projekt auch drei Träger der Drogenhilfe mit insgesamt 12 Mieterinnen und Mietern beteiligt waren und in einer Reihe von weiteren Fällen Drogen- und Alkoholabhängigkeit thematisiert wurden, kann eingeschätzt werden, dass dies auf mindestens die Hälfte der dokumentierten, vermutlich aber auf deutlich mehr Fälle zutrif.

Grafik 3 Altersstruktur der in Wohnungen des Housing-First-Fonds versorgten Erwachsenen



3.3 Erschlossener Wohnraum und Verläufe der Mietverhältnisse

Die vermieteten Wohnungen nach Größe und Mietpreis

Für 33 im Rahmen des Housing-First-Fonds-Projektes bezogenen Wohnungen liegen nähere Informationen vor. 28 davon waren nur von einer Person bewohnt. Die Größe dieser Singlewohnungen variierte zwischen 22 und 52 m². Acht dieser Wohnungen waren kleiner als 30 m², zehn zwischen 30 und 40 m² und zehn größer als 40 m². Die insgesamt fünf dokumentierten Wohnungen, die von mehreren Personen (Paaren bzw. alleinerziehenden Frauen mit Kindern) bewohnt wurden, waren zwischen 42 und 70 m² groß.

Die Nettokaltmieten lagen bei vier von 28 dokumentierten Singlewohnungen unter 200 Euro, bei 14 zwischen 200 und unter 300 Euro und bei zehn über 300 Euro. Bei den von mehreren Personen bewohnten Wohnungen lag die Nettokaltmiete zwischen 260 und 560 Euro. In allen Fällen wurde die Nettokaltmiete von Jobcentern und anderen Trägern von Mindestsicherungsleistungen als angemessene Kosten der Unterkunft anerkannt. Lediglich in Bezug auf die angesetzten Betriebskosten gab es gelegentlich Auseinandersetzungen mit den Leistungsträgern.

Ganze Häuser oder Einzelwohnungen?

Im Konzept des Housing-First-Fonds wurde der Kauf ganzer Häuser nicht ausgeschlossen, es wurde aber eine Präferenz zu im Bestand verstreuten Einzelwohnungen ausgedrückt. In drei Fällen haben lokale Kooperationspartner ganze Häuser erstanden. Die Zahl der Wohneinheiten in diesen Häusern war (mit drei, vier und fünf Wohneinheiten pro Kaufobjekt) jedoch vergleichsweise gering. Alle drei Häuser waren zum Abschluss der Evaluationsphase noch nicht bezugsfertig, sodass die Evaluation keine Aussage über die Erfahrungen mit der Nutzungsphase ermöglicht.

In einem weiteren Gebäude waren relativ viele Eigentumswohnungen an ehemals Wohnungslose vermietet. Die übrigen Wohneinheiten waren überwiegend im Bestand verstreut. Bedenken von benachbarten Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern über einen potenziellen Wertverlust ihres Wohneigentums bei der Vermietung an ehemals Wohnungslose wurden lediglich in einem Fall dokumentiert.

Verlauf der Mietverhältnisse

Nur in einem einzigen Fall gab es in der Evaluationsphase einen Wohnungsverlust nach Mietschulden und Kündigung. Der betreffende Mieter hatte sich ins Ausland abgesetzt, nachdem er davon erfuhr, dass ein Haftbefehl gegen ihn ausgestellt worden war. Die Wohnung wurde wenig später neu belegt.

In einer Wohnung, die direkt mit Hauptmietvertrag angemietet worden war, verstarb der Mieter und die Wohnung wurde danach anderweitig vermietet.

In drei Fällen sind Mietschulden aufgrund ausbleibender Zahlungen des Jobcenters aufgetreten, die jedoch reguliert werden konnten. Zweimal mussten fehlende Kautionszahlungen geklärt werden. Ohnehin wurde bei einem Großteil der Mieterinnen und Mieter im Bezug von ALG-II-Leistungen eine Direktüberweisung der Leistungen für die Kosten der Unterkunft zur Absicherung der Mietzahlung eingerichtet.

Nachbarschaftskonflikte konnten in drei Fällen beigelegt werden. In einem weiteren Fall ist die Problematik durch den Umzug des Mieters gelöst worden. In zwei Fällen gab es aber auch Beschwerden der ehemals Wohnungslosen über Belästigungen anderer benachbarter Haushalte im gleichen Wohngebäude.

Wenn Handwerksarbeiten in den Wohnungen vorgesehen waren, gab es zuweilen Beschwerden über nicht eingehaltene Terminvereinbarungen

Der größte Teil der Mietverhältnisse verlief jedoch bis zum Abschluss der Evaluationsphase unauffällig, was angesichts der oftmals geäußerten Befürchtungen gegenüber einer Vermittlung von Wohnungslosen mit komplexen Problemlagen ohne vorherige Überprüfung ihrer „Wohnfähigkeit“ und ohne entsprechende Vorbereitung in Einrichtungen und Sonderwohnformen doch bemerkenswert ist, auch wenn die Aussagekraft aufgrund der geringen Laufzeit vieler Mietverhältnisse mit Einschränkungen versehen werden muss. Zahlreiche Evaluationsprojekte im europäischen Ausland, aber auch die Zwischenergebnisse der Pilotprojekte in Berlin bekräftigen jedoch, dass bei der Umsetzung des Housing-First-Ansatzes eine hohe Wohnstabilität erreicht wird und auftretende Probleme in der Mehrheit aller Fälle mit positivem Ergebnis reguliert werden können.⁵

Schließlich war zum Ende des Evaluationszeitraums zu drei Mietern der Kontakt abgebrochen und in einem weiteren Fall war die wohnbegleitende Hilfe in beiderseitigem Einvernehmen eingestellt worden. Alle vier Personen wohnten jedoch noch in ihren Wohnungen und es gab auch keine Anzeichen von Mietschulden oder sonstigen Problemen im Mietverhältnis. In allen vier Fällen wurde über gelegentliche Zufallskontakte (auf der Straße oder in Treffpunkten des Trägers, über Besuche in der Nachbarschaft etc.) berichtet und nicht ausgeschlossen, dass die betreffenden Personen auch bei eskalierenden Problemen auch wieder um entsprechende Unterstützung bemühen würden.

⁵ Vgl. Busch-Geertsema, Volker (2013): Housing First Europe. Final Report (Bremen, GISS) https://www.giss-ev.de/fileadmin/publikationen/finalreporthousingfirsteuropa_2013.pdf (Link zuletzt geprüft 06.11.2020); Busch-Geertsema (2017), a.a.O.; Steffen, Axel; Henke, Jutta (2018): Strategien sozialräumlicher Integration von Wohnungslosen. Eine Kurzexpertise. FGW-Studie Integrierende Stadtentwicklung Vol. 05. Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW); Gerull, Susanne (2020): Evaluation des Modellprojekts „Housing First Berlin“. 2. Zwischenbericht, Alice-Salomon Hochschule, Berlin, download unter https://housingfirstberlin.de/wp-content/uploads/2020/10/Zwischenbericht_HFB_2020.pdf (Linkl zuletzt geprüft am 06.11.2020) sowie Gerull, Susanne (2020): Evaluation des Modellprojekts „Housing First für Frauen“. 2. Zwischenbericht, Alice-Salomon Hochschule, Berlin, download unter https://skf-berlin.de/wp-content/uploads/2020/09/Gerull_Zwischenbericht_HF_Skf_2020_2.pdf .(Link zuletzt geprüft am 06.11.2020)

Verläufe bei den Mieterinnen und Mietern

In einigen Fällen zeigen die Verlaufsdocumentationen einen eindeutig positiven Verlauf nach dem Bezug der Wohnung. So heißt es in einer der Dokumentationen:

„Herr S. ist sehr zufrieden und scheint runterzukommen, seit er in der eigenen Wohnung lebt. Er ist sichtlich entspannt und gut gelaunt. Lediglich um seine Gesundheit scheint er sich zu sorgen, dies äußert er aber auch offen. Er denkt zudem über Möglichkeiten nach, sein Befinden zu verbessern.“

In einer anderen Dokumentation heißt es:

„Veränderung bei Bewohnerin bemerkbar: Langfristigeres Denken, kümmern um die eigene Gesundheit, Aussehen und Haushaltsführung. Rückkehr in Beschäftigung angesprochen. Sie hält sich zunehmend in der Wohnung und weniger in der Szene auf.“

In mindestens fünf Fällen hatten sich die wohnbegleitenden Hilfen zum Abschluss der Evaluationsphase verstärkt auf gesundheitliche Themen (Zahnbehandlung, Krankenhausaufenthalt, Psychotherapie, neue Medikation) konzentriert, weil diese Themen auch für die Mieterinnen und Mieter in den Vordergrund gerückt waren.

Der Umgang mit Verwandten (Eltern, Kinder) stand in einigen weiteren Fällen im Vordergrund. Dabei wurden sowohl Konflikte als auch positive Kontakte dokumentiert. In zwei Fällen kam es nicht zu dem erwünschten Kontakt mit Angehörigen. Einige der Mieterinnen und Mieter hatten auch feste freundschaftliche Kontakte und bekamen regelmäßig Besuch oder trafen sich außerhalb der Wohnung mit Freunden oder Freundinnen. Im Hinblick auf soziale Beziehungen waren typologisch unterscheidbar Mieterinnen und Mieter mit fortlaufenden Szenekontakten, solche, die mehr oder weniger regelmäßig intensiveren Kontakt mit meist sehr wenigen anderen Personen hatten und solchen bei denen eine Paarbeziehung oder familiäre Kontakte die sozialen Beziehungen dominierten. Schließlich lebten einige Mieter auch sehr zurückgezogen, was sich mit Einsetzen der Pandemie noch deutlich verstärkte.

Haustiere trugen in mehreren Fällen zum Wohlergehen und zur Strukturierung des Alltags bei, haben die ehemals Wohnungslosen aber auch vor besondere Herausforderungen gestellt, wenn sie erkrankten oder – wie in einem Fall – auch verstarben.

Aufgrund der relativ geringen Zahl von Mietverhältnissen mit längerer Laufzeit⁶ und der sehr unterschiedlichen Dokumentationsroutinen der beteiligten Fachkräfte bleibt eine quantitative Zuordnung in Bezug auf den Grad der Integration oder das Wohlbefinden der Mieterinnen und Mieter schwierig. Bei einer Reihe von Mieterinnen und Mietern lag der Bezug der Wohnung noch nicht lange zurück und sie waren vorrangig damit beschäftigt, die Wohnung einzurichten, Kontakt mit den Versorgungsunternehmen aufzunehmen, finanzielle Angelegenheiten zu regeln und sich in die Umgebung einzugewöhnen.

⁶ Lediglich zehn der dokumentierten Mietverhältnisse hatten zum Abschluss der Evaluationsphase bereits eine Laufzeit von mehr als einem Jahr.

3.4 Umsetzung des Housing-First-Ansatzes bei den wohnbegleitenden Hilfen

Finanzierung der wohnbegleitenden Hilfen

Anfängliche Bestrebungen, für die Umsetzung des Housing-First-Ansatzes ein vereinfachtes Finanzierungsverfahren bei den Landschaftsverbänden als Kostenträger von Ambulant Betreutem Wohnen zu erreichen, sind erfolglos geblieben. Beide Landschaftsverbände haben das Vorhaben jedoch in einer Begleitgruppe diskutiert und alle Kooperationspartner waren aufgefordert, Probleme bei der Finanzierung der wohnbegleitenden Hilfen zu dokumentieren und zeitnah mitzuteilen. Auch bei den Fokusgruppentreffen wurde die Frage nach Problemen bei der Finanzierung regelmäßig gestellt. Dies auch insbesondere deshalb, weil parallele Pilotprojekte in Gießen und in Berlin eine Finanzierung im Rahmen der üblichen Modalitäten für ambulant betreutes Wohnen als völlig ungeeignet für die Umsetzung des Housing-First-Ansatzes ansahen. In Nordrhein-Westfalen wurden aber keine Finanzierungsprobleme dokumentiert.

Die im Bewilligungsverfahren vorgesehene Hilfeplanung war durchaus auch mit den Prinzipien des Housing-First-Ansatzes vereinbar, wenn dabei die individuellen Ziele und Präferenzen der Mieterinnen und Mieter entsprechend prioritär Eingang fanden. Für keine der Mieterinnen und Mieter wurde die Hilfgewährung abgelehnt oder gab es Vorgaben, die eine Realisierung des Housing-First-Ansatzes erschwert hätten.

Die Träger beklagten zwar eine Finanzierungslücke bei den Personalkapazitäten für die Wohnungsbeschaffung, die Herrichtung der Wohnung und bei der Vorbereitung der Mietverhältnisse, aber nachdem die Mieterinnen und Mieter eingezogen waren, wurden keine weitergehenden Probleme mit der Finanzierung der wohnbegleitenden Hilfen bekundet.

Es bleibt dennoch fraglich, wie lange gegebenenfalls erfolglose Bestrebungen zur Kontaktaufnahme finanziell verkraftbar sind. Hier gab es auch von den beiden Landschaftsverbänden unterschiedliche Finanzierungsmodalitäten. Bei vollständigem Kontaktabbruch blieb die Option bestehen, die wohnbegleitende Hilfe einzustellen und bei erneutem Bedarf wieder neu zu beantragen.

Kontaktfrequenz

Eine Auszählung der Kontakthäufigkeit der wohnbegleitenden Hilfen in den Verlaufsdocumentationen zeigt, dass es in den allermeisten Fällen im Durchschnitt mindestens zu vier Kontakten im Monat kam. Nur selten bestanden diese monatlichen Kontakte jedoch auch aus vier Hausbesuchen, wie es im ursprünglichen Konzept von Housing First empfohlen wird (siehe unten). Oft wurden auch Treffen an anderen Orten anberaumt, es gab gemeinsame Spaziergänge oder die Mieterinnen und Mieter kamen ins Büro der Fachkräfte für die wohnbegleitenden Hilfen. Mit Einsetzen der Corona-Pandemie wurden verstärkt Treffen im Freien vereinbart. Aber auch ab April 2020 und unter den Bedingungen der Pandemie sind Hausbesuche in keinem Fall vollständig eingestellt worden, es sei denn, es kam über längere Zeit überhaupt kein Kontakt zustande.

Abgesehen von den Fällen, bei denen der Kontakt vollständig abbrach, ist der Durchschnittswert von mindestens vier Face-to-face-Kontakten nur sehr selten unterschritten worden. In einigen Fällen, in denen das Mietverhältnis noch recht neu war, wurden auch durchschnittlich zwölf und mehr face-to-face-Kontakte pro Monat dokumentiert. Die

durchschnittliche Zahl der Hausbesuche reichte von weniger als einem pro Monat in wenigen Fällen bis zu sechs pro Monat.

Nicht ausgezählt wurden telefonische Kontakte und solche per E-Mail oder über Messenger-Dienste. Die Frequenzen solcher Kontakte variieren von Fall zu Fall sehr deutlich. Gerade in Zeiten persönlicher Krisen wurden hier aber auch eine große Zahl solcher Kontakte verzeichnet.

Umsetzung der Grundprinzipien von Housing First

Die oben aufgeführten Prinzipien des Housing-First-Ansatzes wurden auch in den Fokusgruppen mit den Fachkräften der wohnbegleitenden Hilfen diskutiert. Die Prinzipien stehen manchmal auch untereinander durchaus in einem Spannungsverhältnis und sind nicht immer leicht umzusetzen.

So ist in dem ursprünglichen Ansatz von Housing-First ein verpflichtender wöchentlicher Hausbesuch vorgesehen.⁷ Eine entsprechende vertragliche Verpflichtung im Rahmen des Mietvertrages würde dem deutschen Mietrecht ohnehin widersprechen. Aber auch mit den Prinzipien möglichst weitgehender Wahlfreiheit und einer „aktiven Beteiligung ohne Druck und Zwang“ ist diese Verpflichtung nicht ohne weiteres vereinbar. Housing First verlangt einerseits ein nachdrückliches Unterstützungsangebot und Hausbesuche sind dafür durchaus geeignet, sinnvoll und empfehlenswert. Sie liefern nicht zuletzt auch non-verbale Hinweise auf die Befindlichkeit der Bewohnerinnen und Bewohner und können auf Hilfebedarfe aufmerksam machen. Wenn Mieterinnen und Mieter solche Hausbesuche aber ablehnen oder sich „entziehen“, kann auch das Ausdruck einer bewussten Entscheidung sein, die zu akzeptieren ist. Schließlich haben Hausbesuche immer auch einen kontrollierenden Charakter, der dem Wunsch nach größtmöglicher Privatsphäre, Autonomie und Selbstbestimmung durchaus widersprechen kann. Insofern ist die Vereinbarung über wöchentliche Hausbesuche auch immer Verhandlungsgegenstand im Einzelfall und bei konsequenter Ablehnung durch die Mieterin oder den Mieter auch nicht durchsetzbar.

Nicht ganz einfach umzusetzen war auch das Prinzip der Trennung von Vermietung und Betreuung. Nur in zwei Fällen waren zwei unterschiedliche Träger für die Vermietung der Wohnungen und für die wohnbegleitenden Hilfen zuständig, in den anderen war jedoch der Träger der wohnbegleitenden Hilfen auch gleichzeitig der Vermieter der Wohnungen. In diesen Fällen galt prinzipiell, dass innerorganisatorisch eine klare Trennung der Zuständigkeiten für Angelegenheiten der Wohnungsverwaltung und für die wohnbegleitenden Hilfen eingehalten wurde, um Rollenkonflikte bei der Begleitung der Mieterinnen und Mieter zu vermeiden und das Vertrauensverhältnis zu stärken.

Die Einlösung des Prinzips, dass die Unterstützung solange erbracht wird, wie sie benötigt wird, kann bei einer Finanzierung der wohnbegleitenden Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII durchaus auch in Frage gestellt werden. Erfahrungsgemäß wird mit zunehmender Unterstützungsdauer vom Leistungsträger oftmals beharrlicher nachgefragt, wie lange die Hilfe noch erforderlich ist und warum vereinbarte Ziele noch nicht erreicht wurden. Eine strikte zeitliche Begrenzung der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII ist jedoch gesetzlich keineswegs vorgesehen, zumal die Hilfen nicht nur der Überwindung von sozialen Schwierigkeiten dienen, sondern auch ihrer Milderung und der Verhütung von Verschlimmerung. Gege-

⁷ Tsemberis, a. a. O., S. 56.

benenfalls ist hier allenfalls eine eingehendere Begründung im Rahmen des Hilfeplanverfahrens erforderlich.

In einigen Fällen erfolgte im Laufe der Unterstützung auch eine Überleitung der Finanzierung in die Eingliederungshilfe oder die wohnbegleitende Hilfe wurde von vorneherein durch die Eingliederungshilfe finanziert. Diese Art der Finanzierung wird oft wegen der damit verbundenen Anforderungen an ärztliche Diagnosen und den langwierigeren Prozess der Begutachtung als problematisch angesehen. Insbesondere bei dem Personenkreis der Substituierten war diese Hürde aber in der Regel bereits überwunden. Aufgrund des relativ späten Beginns der meisten Mietverhältnisse konnten evtl. auftretende Probleme bei der Verlängerung der Hilfen in der Evaluationsphase nicht überprüft werden. Positiv zu bewerten ist, dass im Gegensatz zu vielen anderen zeitlich begrenzten Modellvorhaben in diesem Projekt die Laufzeit der wohnbegleitenden Hilfen nicht davon abhängig war, wie lange das Pilotprojekt finanziert wird, sondern nach dem individuellen Hilfebedarf entsprechend fortgesetzt werden konnte. In Einzelfällen wurde berichtet, dass die Kostenzusage für die wohnbegleitende Hilfe von vorneherein über mehrere Jahre gewährt wurde.

„Mindshift“ bei der Hilfestellung nach Housing-First-Prinzipien

Fast alle Fachkräfte, die die wohnbegleitenden Hilfen im Rahmen des Projektes durchgeführt haben, haben auch die angebotene Fortbildung durchlaufen und sind in Methoden wie motivierende Gesprächsführung und ressourcenorientiertes Arbeiten eingeführt worden. In internationalen Beiträgen zu Erfahrungen mit der Umsetzung des Housing-First-Ansatzes wird immer wieder das Erfordernis eines „Mindshifts“ bei der Erbringung der wohnbegleitenden Hilfen hervorgehoben.⁸ Die Sozialarbeit muss auf Sanktionen, Druck und Zwang weitestgehend verzichten und ist darauf angewiesen, dass die Mieterinnen und Mieter ihnen „freiwillig“ die Türe öffnen und kooperieren. Die starke Betonung der Präferenzen und der Wahlfreiheit der Nutzerinnen und Nutzer der Begleitung nach dem Housing-First-Ansatz ist auch insofern von Bedeutung, dass diese den Gebrauchswert und den Nutzen der Unterstützung für ihre individuellen Ziele wahrnehmen und schätzen können.

Die Formulierungen in den Verlaufsdocumentationen gaben eine Orientierung an den Zielen und den Perspektiven der Mieterinnen und Mieter nicht immer wieder. Formulierungen wie „Erarbeitung einer Tagesstruktur“, „Heranführung an Termineinhaltung“, „Wohnung in einem sauberen und ordentlichen Zustand halten“, „hauswirtschaftliche Kompetenzen stärken“ oder „wöchentliche Gruppenangebote wahrnehmen“ klangen eher nach Anforderungen, die an die Mieterinnen und Mieter herangetragen werden, als nach deren individuellen Präferenzen, zumal sich solche Formulierungen in diversen Verlaufsdocumentationen wiederfanden. Es wurde aber auch von Fällen berichtet, in denen sehr bewusst die individuellen Zielsetzungen und Präferenzen sehr viel stärker in den Vordergrund gestellt wurden, als im „gängigen“ Hilfeplanverfahren.

Ohnehin gab es bei diesem Pilotprojekt das Problem, dass die meisten Fachkräfte wohnbegleitende Hilfen nur für einen Teil ihrer Klientinnen und Klienten nach dem Housing-

⁸ Vgl. Benjaminsen, Lars (2014) Mindshift' and Social Work Methods in a Large-Scale Housing First Programme in Denmark, in: Homeless in Europe, summer 2014, S. 12-13; Busch-Geertsema, Volker (2016) Housing First. Synthesis Report zur Europäischen Peer Review in Belgien, download: file:///C:/Users/vbg/AppData/Local/Temp/BE-2016_synthesisreport_EN-1.pdf (Link zuletzt geprüft am 06.01.2020)

First-Ansatz erbrachten. In der übrigen Arbeitszeit war ein Teil des Personals dann im „regulären“ Ambulant Betreuten Wohnen tätig. Andererseits waren – wie viele bekräftigten – die Inhalte der Fortbildung ja auch für das „gängige“ Ambulant Betreute Wohnen gut nutzbar, und ein Teil der Fachkräfte betonte, dass sie nur graduelle Unterschiede zwischen beiden Formen der Wohnbegleitung sähen. Fachkräfte, die in ihrer übrigen Zeit mit Tätigkeiten im niedrighschwelligem Bereich (z. B. Straßensozialarbeit, mobile Angebote etc.) befasst waren, unterstrichen, dass der Housing-First-Ansatz sehr gut mit ihrer übrigen Tätigkeit übereinstimme, da man auch dort sehr stark auf Freiwilligkeit, Beziehungsarbeit und Akzeptanz (auch gegenüber Suchtmittelkonsum) angewiesen sei.

Um den Austausch zwischen den Housing-First-Fachkräften zu verstärken und kollegiale Beratung untereinander zu ermöglichen, wurden die beiden bereits erwähnten Intervisi-
onsgruppen gegründet, die während der Evaluationsphase mehrfach tagten und deren Funktion von den Beteiligten durchgängig positiv beurteilt wurde. Im Kontext des letzten – extern finanzierten – Durchgangs der Fortbildung wurden auch zusätzliche Vertiefungsmodulare angeboten, die auch das Angebot kollegialer Beratung und eines fachlichen Austauschs beinhalteten.

Inhaltliche Schwerpunkt der wohnbegleitenden Hilfen

Bei den Inhalten der wohnbegleitenden Hilfen war neben der Einrichtung der Wohnung bei Einzug der Umgang mit Ämtern und Institutionen von herausragender Bedeutung. Neben den Jobcentern waren auch Kontakte zu Energieversorgern, zum Rentenversicherungsträger, zur Meldestelle (Ausweis, Anmeldung) zu Banken etc. häufig vorzubereiten und zu begleiten. Mit Beginn der Corona-Pandemie erforderten solche Kontakte oftmals höheren Aufwand, weil keine Sprechstunden mehr abgehalten wurden und vieles telefonisch, per Internet oder schriftlich erledigt werden musste. Im Verlauf der Wohnbegleitung nahmen auch gesundheitliche Themen oftmals größeren Raum ein. In zahlreichen Fällen wurden Zahnbehandlungen eingeleitet, aber auch Fragen der Substitution, Feststellung von Erwerbsfähigkeit und Pflegegraden, Krankenhausaufenthalte, Psychotherapien und in einem Fall auch die Sterbebegleitung nahmen viel Zeit und Aufmerksamkeit der Wohnbegleitung in Anspruch.

Schließlich war in einer Reihe von Fällen intensiver Kontakt mit der Justiz erforderlich, um Haftbefehle und Haftaufenthalte zu verhindern, Gerichtstermine vorzubereiten, Geldstrafen zu regulieren etc. Mit der Meldeadresse war auch häufiger die Zustellung von älteren Mahnungen und Geldforderungen verbunden, die die Mieterinnen und Mieter auch nach dem Bezug ihrer neuen Wohnung häufig nicht bedienen konnten.

Ziele im Bereich der Beschäftigung und Ausbildung wurden zwar häufiger dokumentiert, aber neben dem Verkauf von Straßenzeitungen und ehrenamtlichen Tätigkeiten wurden nur in wenigen Fällen bis zum Ende der Evaluationsphase entsprechende Erfolge erzielt. So nahm ein Mieter kurz nach dem Bezug der Wohnung eine geringfügige Beschäftigung auf, eine Mieterin arbeitete als Reinigungskraft und eine weitere war in einer Arbeitsgelegenheit des Jobcenters beschäftigt. Mehrere Mieterinnen waren jedoch auch gesundheitlich so eingeschränkt, dass eine reguläre Erwerbsarbeit kaum realistisch war, oder sie bezogen bereits eine Rente wegen ihres Alters oder einer Behinderung.

Einsamkeit und soziale Isolation spielten insbesondere bei den ehemals Wohnungslosen eine Rolle, die sich nach Bezug der Wohnung um eine Distanzierung von der „Szene“ bemühten. Oftmals wurde in den Verlaufsdocumentationen auch das Ziel formuliert, Soziale Beziehungen außerhalb der Szene aufzubauen. Geldmangel war dabei oft ein besonders

Problem. In einigen Fällen wurden Verbindungen zu Familienangehörigen angebahnt, es gab aber auch Mieterinnen und Mieter, bei denen diese Anbahnung nicht gelungen ist. Mehrere Träger boten für ihre Klientinnen und Klienten regelmäßig Gruppenaktivitäten (Frühstück, Ausflüge, kreative Aktivitäten, Gemeinschaftsgarten etc.) an, die von einem Teil der Housing-First-Mieterinnen und Mieter wahrgenommen wurden, während andere sich bewusst davon distanzieren, weil es ihrem Anspruch auf eine Normalisierung ihrer Lebensverhältnisse und ihrer sozialen Kontakte eher zuwiderlief.

Zugang zu Spezialhilfen

Der Housing-First-Ansatz sieht zwei wesentliche Ansätze der Hilfeerbringung vor. Assertive Community Treatment (ACT) mit einem multiprofessionellen Team oder Intensive Case Management (ICM), bei dem im Bedarfsfall Zugänge zu spezialisierten Hilfen hergestellt werden. In Europa wird bei der Umsetzung des Ansatzes ICM wesentlich häufiger angewendet als ACT.

Die Abfrage bei lokalen Kooperationspartnern des Housing-First-Fonds ergab, dass sich zumindest bei den größeren Trägern der Zugang zu Schuldnerberatung, Suchtberatung und anderen Spezialhilfen relativ einfach gestaltete. In Bezug auf Beschäftigungs- und Bildungsangebote wurden eher Schwierigkeiten gesehen, aber insbesondere in Großstädten waren entsprechend niedrigschwellige und zielgruppengerechte Angebote verfügbar. Einige Kooperationspartner hielten auch selbst entsprechende Angebote vor. Ein beträchtlicher Teil der Mieterinnen und Mieter war – wie erwähnt – jedoch auch gesundheitlich und altersbedingt so eingeschränkt, dass eine Erwerbsarbeit nicht infrage kam.

Zusätzlicher Bedarf an spezialisierten Kenntnissen wurde am ehesten in Bezug auf psychiatrisch-psychologische Kompetenzen gesehen. Zwar wurde auch hier häufiger mit einzelnen Fachleuten vor Ort kooperiert, entsprechende Rückgriffmöglichkeiten auf Spezialwissen wurde aber als wünschenswert betrachtet. Der verbreitete Mangel an Psychotherapieplätzen betraf auch die Housing-First-Mieterinnen und Mieter.

3.5 Verbreitung von Housing First

Die Öffentlichkeitsarbeit auf Landesebene durch den Housing-First-Fonds, die Internetseite, die Auftaktveranstaltung und diverse Interviews in Funk, Fernsehen und Print-Medien sowie die Abschlussveranstaltung des Modellvorhabens mit Gästen aus dem Ausland und anderen Bundesländern haben zur weiteren Verbreitung des Housing-First-Ansatzes beigetragen. Auch zahlreiche lokale Presseartikel, Berichte über lokale Kunstspenden an Kooperationspartner etc. haben den Ansatz thematisiert.

In Köln wurde vom Stadtrat im Februar 2020 beschlossen, den Housing-First-Ansatz mit zusätzlichen städtischen Haushaltsmitteln (400.000 Euro über zwei Jahre) und weiteren Mitteln für die Wohnungsbeschaffung (5 Mio. Euro) zu fördern.⁹ Zwar hat sich die Mittelgabe durch die Pandemie verzögert und es blieb zunächst unklar, wie konkret die Mittel für die Wohnungsbeschaffung eingesetzt werden, aber der politische Wille zur Förderung war klar erkennbar.

Auch in Münster hat sich der Stadtrat mit einer zusätzlichen Förderung des Ankaufs von Wohnungen für eine Umsetzung des Housing-First-Ansatzes beschäftigt.

⁹ <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/mitteilungen/21929/index.html> (Link zuletzt geprüft am 06.11.2020)

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände in Nordrhein-Westfalen haben sich anlässlich einer Anhörung im Landtag im Frühjahr 2019 positiv zu dem Ansatz als „zusätzliche Option“ des Hilfesystems geäußert. Sie stellte in der gemeinsamen Stellungnahme fest: „Die Freie Wohlfahrtspflege NRW begrüßt die Inhalte des Housing First-Ansatzes als zusätzliche Option zum bestehenden, gut ausdifferenzierten Hilfesystem. Träger der Wohnungslosenhilfe verschiedener Verbandsgruppen sind bereits Kooperationspartner des Projektes „Housing-First-Fonds“, andere haben ihr Interesse erklärt. Die Freie Wohlfahrtspflege NRW wird in ihren Gremien die Fachdiskussion hierüber fortführen und das laufende Modellprojekt mit wohlwollendem Interesse begleiten.“¹⁰

3.6 Besondere Herausforderungen

Auch wenn es unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, inwieweit Housing-First-Prinzipien auch in dem bereits bestehenden Hilfesystem umgesetzt sind und wie stark die Vorstellung von einer stufenweisen Erlangung von „Mietfähigkeit“ außerhalb der Normalwohnungsversorgung noch in der Hilfepraxis verankert ist, so scheint sich doch in mindestens zwei wesentlichen Punkten ein weitgehender Konsens herauszubilden:

- ▶ Ein an den Grundprinzipien des Housing-First-Ansatzes orientiertes Hilfeangebot kann eine sinnvolle Ergänzung des bestehenden Hilfesystems, insbesondere für diejenigen Wohnungslosen darstellen, die in anderen Hilfeformen wiederholt gescheitert sind und komplexe Problemlagen aufweisen.
- ▶ Housing First kann nicht ohne den Zugang zu Wohnungen zu normalen mietvertraglichen Bedingungen funktionieren.

Die Erfahrungen aus dem Modellvorhaben haben gezeigt, dass auch die Akquisition von Wohnungen auf dem Wohnungseigentumsmarkt nicht ohne weiteres und nicht überall zu einem schnelleren und umfassenderen Erfolg führt als andere Akquisitionsstrategien im Bereich des Mietwohnungsmarktes, trotz der erheblichen finanziellen Mittel, die durch die Kunstspenden verfügbar waren und die Ankäufe im erzielten Umfang überhaupt erst ermöglicht haben.

Bedenkenswert bleibt aber auch, ob das Ziel, bis zu 100 Wohneinheiten auf dem Wohnungseigentumsmarkt zu akquirieren, gegebenenfalls zu ambitioniert angesetzt war und die erreichten Erfolge, insbesondere unter den einschränkenden Bedingungen der Corona-Epidemie im letzten halben Jahr der Projektlaufzeit, positiver zu beurteilen sind, als es der Vergleich der erworbenen Wohneinheiten mit der Zielzahl zu Projektbeginn nahelegt. Der Aufwand für die Immobilienkäufe war in der Planung des Projektes deutlich unterschätzt worden und hatte zu einer Zielprojektion geführt, die alleine an einer ungefähren Einschätzung der mit den verfügbaren Spendenmitteln erreichbaren Quantität von Wohnungskäufen orientiert war.

Die Projektstandorte Düsseldorf und Mönchengladbach z. B. zeigen durchaus das Potenzial dieses Ansatzes, wenn starkes Engagement in der Sache, Ressourcen und Kompetenzen in Fragen der Immobilienbeschaffung und -verwaltung sowie kurze Entscheidungs-

¹⁰ Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Wohnungslosigkeit entgegenwirken – Hilfeangebote ausbauen – Ursachen beseitigen“ – Drucksache 17/3031 vom 03.07.2018, verfasst zur Anhörung des Landtagsausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales am 6.2.2019, hier S. 6.

wege zusammenkommen. Daher sollten die Ergebnisse des Modellvorhabens nicht zu geringgeschätzt werden. Immerhin ist es gelungen, eine beträchtliche Zahl von Wohnungen zu erwerben, die für mindestens zwei Jahrzehnte zur langfristigen Versorgung von Wohnungslosen mit besonders schlechten Chancen auf eine Integration in reguläre Mietverhältnisse gebunden sind und in denen der Housing-First-Ansatz umgesetzt werden kann und soll. Und auch wenn eine längerfristige Evaluation der anberaumten Mietverhältnisse wünschenswert gewesen wäre, so ist die geringe Zahl der aufgetretenen Probleme in diesen Mietverhältnissen ein weiterer Beleg dafür, dass der Housing-First-Ansatz auch mit Langzeitwohnungslosen mit komplexen Problemlagen erfolgreich umgesetzt werden kann.

In Bezug auf die beträchtlichen Erfolge von Wohnungsankäufen in Düsseldorf durch fifty-fifty (außerhalb des Housing-First-Fonds) bleibt zu konstatieren, dass schnelles Reagieren auf verfügbare Kaufangebote zu den wesentlichen Erfordernissen zählt, um an einem angespannten Immobilienmarkt erfolgreich agieren zu können. Die Suche nach geeigneten Kaufobjekten erfordert auch (vom Housing-First-Fonds und der Projektförderung des Landes nicht abgedeckte) Zeit- und Personalressourcen und eine gewisse Risikobereitschaft, die bei den kooperierenden Partnern nicht in jedem Fall vorhanden waren.

Da relativ viele Träger nur eine kleinere Zahl von Wohnungen akquiriert hatten und infolgedessen die eingesetzten Fachkräfte auch den Housing-First-Ansatz nur in einem Teil ihrer Arbeitszeit umzusetzen hatten, stellt auch dies das Personal für die wohnbegleitenden Hilfen vor besondere Herausforderungen. Andere Pilotprojekte, wie beispielsweise die beiden Modellvorhaben in Berlin,¹¹ in denen jeweils ein ganzes Fachkräfteteam ausschließlich wohnbegleitende Hilfen nach Housing First leistete, haben hier eindeutige Vorteile hinsichtlich des kollegialen Austauschs, der regelmäßigen Reflexion und eines gemeinsamen Leitbildes. Andererseits war in Nordrhein-Westfalen mit dem speziellen Fortbildungsangebot auch ein positiver Ansatz zur Verbreitung geeigneter Methoden bei allen Projekten gegeben. Mit den Intervisionsgruppen und den Vertiefungsmodulen der Fortbildung wurde zudem die Gelegenheit geschaffen, zumindest sporadisch auch eine gemeinsame Reflexion und kollegiale Beratung über den praktizierten Ansatz zu ermöglichen.

¹¹ In Berlin fördert die Senatsverwaltung zwei Housing-First-Modellvorhaben. Bei einem ist der Träger ein Verbund von Neue Chance gGmbH und Berliner Stadtmission e.V. (<https://housingfirstberlin.de>) (Link zuletzt geprüft am 06.11.2020), das andere Projekt ist in Trägerschaft des Sozialdiensts Katholischer Frauen und wendet sich ausschließlich an wohnungslose Frauen (<https://skf-berlin.de/offene-sozialarbeit/wohnungslose-frauen/housing-first-fuer-frauen>) (Link zuletzt geprüft am 06.11.2020). Bis August 2020 wurden in beiden Projekten jeweils mehr als 30 ehemals Wohnungslose in eigenem Wohnraum nach Housing First begleitet. Zu den Zwischenergebnissen siehe Gerull (2020), a. a. O.

4 Zusammenfassung und Empfehlungen

Das Modellvorhaben „Housing-First-Fonds“ wurde mit Fördermitteln des Ministeriums für Arbeit und Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen aus dem Aktionsprogramm „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ für Projektkoordination, Fondsverwaltung, Projektleitung und Öffentlichkeitsarbeit sowie für die Evaluation und das Fortbildungsangebot im Zeitraum von Dezember 2017 bis Ende November 2020 gefördert. Es sah vor, dass mit den Erlösen aus einer Bilderspende des Malers Gerhard Richter der Kauf von bis zu 100 Wohnungen auf dem Wohneigentumsmarkt ermöglicht werde, in denen Langzeitwohnungslose mit komplexen Problemlagen mit dauerhaften Mietverträgen versorgt werden und nach den Prinzipien des Housing-First-Ansatzes wohnbegleitende Hilfen erhalten.

Die Träger des Modellvorhabens, der Landesverband des Paritätischen in Nordrhein-Westfalen und der Düsseldorfer Verein Asphalt, der die Straßenzeitung fiftyfifty herausgibt und die Bilderspende von Gerhard Richter erhalten hatte, waren für die Projektkoordination, die Bereitstellung und Akquisition weiterer Spendenmittel für den Fonds und die Vergabe der Begleitforschung (an GISS e.V, Bremen) sowie der Fortbildung (an Herrn Prof. Barth von der Fachhochschule Münster) verantwortlich. Ferner sah das Konzept vor, dass mit bis zu 25 lokalen Trägern im ganzen Land Nordrhein-Westfalen Kooperationsverträge abgeschlossen werden, die den Trägern beim Kauf von Wohnungen einen Zuschuss von mindestens 20 Prozent der Erstehungskosten plus die Kaufnebenkosten und ggf. einen Zuschuss für Sanierungs- und Umbaukosten gewähren, wenn die Wohnungen für die Dauer von mindestens 20 Jahren an die Zielgruppe des Modellvorhabens vermietet werden, von Fachkräften des Trägers oder eines kooperierenden Trägers nach dem Housing-First-Ansatz wohnbegleitende Hilfen erhalten und die dafür zuständigen Fachkräfte die Fortbildung besuchen. Bei Einhaltung der genannten Bedingungen konnten Kooperationspartner auch angemietete oder bereits im eigenen Besitz befindliche Wohnungen für die Zwecke des Housing-First-Fonds nutzen.

Die Regelungen zur Finanzierung wurden im Laufe des Modellvorhabens zunehmend flexibel angewendet und auch die Möglichkeit eines Einrichtungszuschusses in Höhe von 1.000 Euro je Wohnung eingeführt. Die Finanzierung der wohnbegleitenden Hilfen wurden in der Regel über das Ambulant Betreute Wohnen der Landschaftsverbände finanziert.

Bis zum Ende des Evaluationszeitraums (Mitte Oktober 2020) sind im Rahmen des Modellvorhabens Kooperationsverträge mit 22 lokalen Trägern in 13 kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens abgeschlossen worden. Neben Mitgliedern des Paritätischen Landesverbandes konnten auch acht Organisationen als Kooperationspartner gewonnen werden, die Mitglied eines der kirchlichen Wohlfahrtsverbände waren. Mit zwei weiteren Trägern gab es konkrete Planungen zum Abschluss eines Kooperationsvertrages. Damit wurde die angestrebte maximale Zahl von Kooperationspartnern nahezu erreicht.

Dem Housing-First-Fonds standen bis zum Abschluss der Evaluationsphase insgesamt 977.500 Euro zur Verfügung, von denen auch bereits 812.392 Euro für die Zwecke des Fonds ausgegeben waren. Weitere Mittelvergaben standen unmittelbar bevor. Es war auch – wie beabsichtigt – gelungen, weitere Kunstspenden für den Fonds zu akquirieren und es konnten zusätzliche Spenden und Zuschüsse auf lokaler Ebene eingeworben wer-

den. Insofern hat sich auch die Realisierung der vorgesehenen Finanzmittel als unproblematisch erwiesen.

Die geplanten drei sechstägigen Fortbildungen wurden – mit sehr gutem Feedback der Teilnehmenden – realisiert und um eine weitere extern finanzierte ergänzt. Ein Curriculum für die Fortbildungsreihe wurde ausgearbeitet und kann für weitere Fortbildungen genutzt werden.

Die Öffentlichkeitsarbeit des Housing-First-Fonds hat mit einem professionell gestalteten Internetauftritt, mehreren Veranstaltungen und zahlreichen Beiträgen in Funk, Fernsehen und Printmedien zur Verbreitung des Housing-First-Ansatzes beigetragen.

Die Zahl der akquirierten Wohneinheiten blieb jedoch hinter den Erwartungen zurück und es dauerte erheblich länger als vorgesehen, bis ein größerer Teil der Wohnungen auch für den angestrebten Zweck genutzt werden konnte. Bis zum Ende des Evaluationszeitraums Mitte Oktober 2020 waren 46 Wohnungen für das Projektvorhaben erworben worden (die letzte Aktualisierung ergab einen weiteren Wohnungskauf bis Ende Oktober), 32 davon waren bezogen, bei allen übrigen Wohnungen war ein Bezug bis spätestens zum Jahresende abzusehen. Für weitere 15 Wohnungen waren Mietverträge abgeschlossen worden, ohne dass Ankaufhilfen des Housing-First-Fonds einzusetzen waren. Insgesamt waren also 61 (bzw. 62) Wohnungen akquiriert worden, in denen (unter Einrechnung von Mehrpersonenhaushalten) 72 Personen wohnen konnten. Auch wenn noch Planungen und Fondsmittel für weitere Wohnungsankäufe vorhanden waren, wurde die Zielzahl von maximal 100 Wohneinheiten doch deutlich unterschritten. Sowohl hinsichtlich des Zeitpunktes der Bezugsfertigkeit als auch hinsichtlich der Quantität der in der Projektlaufzeit zu akquirierenden Wohneinheiten waren die Erwartungen zum Projektbeginn zu optimistisch gewesen.

Damit konnten auch nur wenige Mietverhältnisse über einen längeren Zeitraum hinweg evaluiert werden. Bis zum Ende des Evaluationszeitraums lagen Erfassungsbögen für 33 bezogene Wohnungen und für 38 Mieterinnen und Mieter vor. Die Evaluation belegt, dass die Zielgruppe erreicht wurde. Die Wohnungen wurden durchgängig von Langzeitwohnungslosen bezogen, die aber nicht bereits eine längere „Vorbereitungszeit“ im regulären Hilfesystem durchlaufen hatten und deren Aussichten auf eine Vermittlung in reguläre Wohnverhältnisse besonders schlecht waren. Die dokumentierten Verläufe bis zum Abschluss der Evaluation zeigten, dass es nur in wenigen Einzelfällen zu Problemen im Mietverhältnis gekommen ist und nur in einem einzigen Fall zu einer Kündigung, die aufgrund von Mietschulden über mehrere Monate ausgesprochen werden musste. Alle übrigen Mieterinnen und Mieter wohnten noch in ihren Wohnungen.

In Bezug auf die Finanzierung der wohnbegleitenden Hilfen nach den Housing-First-Grundsätzen gilt es weiter zu beobachten, inwiefern diese im Rahmen des Ambulant Betreuten Wohnens unproblematisch bleibt und ob das Prinzip eingehalten werden kann, die Hilfe solange wie nötig mit der notwendigen Flexibilität aufrechtzuerhalten.

Dies und die zahlreichen positiven Evaluationsergebnisse aus anderen Pilotprojekten im In- und Ausland zeigen, dass die Wohnstabilität von ehemals Wohnungslosen mit komplexen Problemlagen, die nach dem Housing-First-Konzept vermittelt und unterstützt werden, hoch ist und der Ansatz mit sehr guten Erfolgsaussichten implementiert werden kann. Eine weitere Verbreitung des Ansatzes als Teil der lokalen Hilfesysteme ist ebenso empfehlenswert wie die Anwendung der in der Fortbildung vermittelten Methoden (Motivierende Gesprächsführung, Ressourcenerhebung und -aktivierung, lösungsorientierte

Beratung) in alle Formen des Ambulant Betreuten Wohnens und weiteren Bereichen der Wohnungslosenhilfe.

Im Hinblick auf die Wohnraumakquisition für Wohnungslose bleibt der Wohnungskauf ebenso wie der Wohnungsneubau und die Sanierung leerstehender Bestände ein empfehlenswertes Element, die dafür benötigten Mittel könnten beispielsweise auch noch mit der Nutzung von „ethischem Kapital“ interessierter Investoren erweitert werden. Aber auch die weitere Akquisition von Mitteln aus Kunstspenden erscheint empfehlenswert. Auch der Einsatz öffentlicher Mittel zur Förderung des Erwerbs von Wohnungen oder zum Ankauf von Belegungsrechten mit dem Ziel der dauerhaften Versorgung von Wohnungslosen ist sinnvoll und zielführend. Schließlich könnten insbesondere kirchliche Organisationen mit Grundstücken und Immobilien noch verstärkt zur Wohnungsbeschaffung für Wohnungslose beitragen.

Sinnvollerweise sollte aber auch die Beschaffung von Wohnraum für die Umsetzung des Housing-First-Ansatzes von Strategien der Akquisition auf dem Mietwohnungsmarkt ergänzt werden. Die Beispiele aus den beiden Berliner Pilotprojekten, die auch Mittel für entsprechende Personalressourcen für die Wohnraumakquisition erhalten haben und bis zum Herbst jeweils mehr als 30 Wohneinheiten mit Hauptmietverträgen an ihre Klientinnen und Klienten vermitteln konnten, können dazu durchaus motivieren.

Mit der Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ wurden bereits landesweit in den 20 Städten und Kreisen mit den höchsten Wohnungslosenzahlen die Personalressourcen für Fachkräfte der Sozialarbeit („Kümmerer“) und der Immobilienwirtschaft (zur Aktivierung von Mietwohnungen für Wohnungslose) aus Fördermitteln des Landes aufgestockt. Oftmals wird hier vor einer Vermietung noch die Überprüfung der „Mietvertragsfähigkeit“ als notwendig angesehen, es wurden aber auch bereits Mietverhältnisse mit Begleitung nach dem Housing-First-Ansatz im Rahmen der Landesinitiative vermittelt.

Weitere Strategien, wie der Aufbau sozialer Wohnraumagenturen, die Wohnraum anmieten und an ehemals Wohnungslose mit regulären und dauerhaften Mietverträgen weitervermieten, haben sich bereits in mehreren Städten Deutschlands und im europäischen Ausland als erfolgreich erwiesen,¹² werden im Rahmen des Aktionsprogramms „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ auch in Nordrhein-Westfalen erprobt und sind auch für die Umsetzung des Housing-First-Ansatzes nutzbar und empfehlenswert.

Empfehlenswert ist auch eine Verstetigung des Fortbildungsangebotes, für das ein ausgearbeitetes Curriculum vorliegt.

Bis zum Abschluss der Evaluationsphase war unklar, ob und wie ein Fortbestand des Housing-First-Fonds gesichert werden kann. Die Förderung des Landes für Modellvorhaben aus dem Aktionsprogramm „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ ist grundsätzlich auf maximal drei Jahre beschränkt. Es wäre wünschenswert, wenn es gelänge, aus anderen Mitteln (beispielsweise Lotto- oder Stiftungsmittel) sowohl das Fortbildungsangebot als auch ein Ankauf- und Anmietungsprogramm von Wohnungen für die Realisierung des Housing-First-Ansatzes fortzuführen. Die Träger des Housing-First-Fonds haben in der Endphase

¹² Vgl. dazu Steffen, Axel (2016): Soziale Wohnraumagenturen in Deutschland – Eine Ersterhebung. Bremen, download https://www.giss-ev.de/fileadmin/publikationen/masterarbeit_axel_steffen_swa_in_deutschland_-_eine_ersterhebung.pdf (Link zuletzt geprüft am 06.11.2020) sowie die Sammlung guter Praxis der Wohnungsnotfallhilfen, download: https://broschuerenservice.mags.nrw/mags/shop/Wohnungsnotfallhilfen_vorausschauend_planen_und_pr%C3%A4ventiv_handeln_Brosch%C3%BCre_2/83 (Link zuletzt geprüft am 06.11.2020)

des Projektes entsprechende Initiativen ergriffen, die aber bis zum Redaktionsschluss noch keine gesicherte Perspektive eröffnet haben.

Mit der Abschlussveranstaltung wurde unter anderem auch der Versuch unternommen, verschiedene Modellvorhaben zur Umsetzung des Housing-First-Ansatzes in Deutschland miteinander zu vernetzen. Ein erstes Vernetzungstreffen hat es auch zuvor bereits auf Initiative eines Housing-First-Vorhabens der Diakonie in Gießen („Zusammen leben – Housing First“) gegeben, das im Rahmen des EHAP-Programms gefördert wurde.¹³

Solche Vernetzungsaktivitäten sollten auch darüber hinaus fortgeführt werden, zumal mittlerweile in einer Reihe von bundesdeutschen Städten neue Initiativen zur Umsetzung des Housing-First-Ansatzes gestartet wurden. So werden – um nur einige Beispiele zu nennen – in Hannover und Kiel jeweils Bauprojekte mit der Umsetzung des Ansatzes verknüpft,¹⁴ in Bremen wurde der Ankauf von Belegungsrechten mit diesem Ziel beschlossen¹⁵, in Leipzig gab es konkrete Planungen für ein Pilotprojekt, in Rüsselsheim sollte der Ansatz mit wohnungslosen Familien umgesetzt werden,¹⁶ und das Land Schleswig-Holstein plante ein Förderprogramm in Verknüpfung mit dem Housing-First-Ansatz. Es ist davon auszugehen, dass auch an vielen weiteren Orten in Deutschland entsprechende Aktivitäten geplant oder bereits umgesetzt sind.

Empfehlenswert bleibt auch eine Verstärkung der Vernetzung von Housing-First-Projekten auf Landesebene in Nordrhein-Westfalen sowie lokale Bündnisse zur Umsetzung des Ansatzes auf Ebene der Städte oder Kreise, in denen mehrere Träger an einer Umsetzung interessiert oder beteiligt sind.

¹³ https://diakonie-giessen.de/strassensozialarbeit_zuhause_housing-first (Link zuletzt geprüft am 06.11.2020)

¹⁴ <https://www.stiftung-einzuhause.de/start.html> (Link zuletzt geprüft am 06.11.2020)

¹⁵ https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-bremer-senat-will-belegungsrechte-von-wohnungen-ankaufen-arid,1942663.html?utm_source=feed&utm_medium=rss&utm_campaign=page_1001_startseite (Link zuletzt geprüft am 06.11.2020)

¹⁶ <https://journal-lokal.de/hessen/2019/12/76660/> (Link zuletzt geprüft am 6.11.2020)