

Antrag

der Abgeordneten Susanne Hennig-Wellsow, Caren Lay, Nicole Gohlke, Dr. Gesine Löttsch, Gökyay Akbulut, Matthias W. Birkwald, Clara Bünger, Klaus Ernst, Susanne Ferschl, Christian Görke, Ates Gürpınar, Jan Korte, Ralph Lenkert, Christian Leye, Thomas Lutze, Pascal Meiser, Heidi Reichinnek, Bernd Riexinger, Jessica Tatti, Alexander Ulrich, Kathrin Vogler, Janine Wissler und der Fraktion DIE LINKE.

Eine eigene Wohnung als Start für die Wohnungslosenhilfe – Housing First bundesweit etablieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Am 21. Juni 2021 ist Deutschland mit der Unterzeichnung der „Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness“ der Europäischen Union die Verpflichtung eingegangen, Wohnungslosigkeit bis 2030 zu überwinden und dafür entsprechend umfangreiche Maßnahmen zu ergreifen. Am 8. Dezember 2022 legte die Bundesregierung erstmals ihren Wohnungslosenbericht vor, auf dessen jährliche Erhebung und Veröffentlichung sie nach dem Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) verpflichtet ist. 263.000 Menschen in Deutschland sind wohnungs- oder obdachlos.

Während der Bund selbstverständlich allumfassend seiner Aufgabe der öffentlichen Daseinsfürsorge nachkommen und demnach den Fokus jeder Bautätigkeit auf den Ausbau des sozialen Wohnungsbaus richten sollte, muss jetzt zeitgleich eine Struktur der Wohnungslosenhilfe etabliert werden, die langfristige Lösungen bereithält und die den Weg der betroffenen Individuen in ein eigenes Wohnverhältnis auf Dauer eröffnet. Dazu eignet sich der Housing-First-Ansatz, der insbesondere in Finnland sehr erfolgreich angewendet wird und unter anderem auch in Wien, Berlin und Nordrhein-Westfalen bereits erprobt wird.

Dem Verlust der Wohnung und dem Eintritt in die Wohnungs- oder Obdachlosigkeit folgen häufig weitere Schwierigkeiten. Ohne festen Wohnsitz wird es deutlich schwerer, das Arbeitsverhältnis zu halten oder ein neues zu finden, die Beantragung von Sozialleistungen wird schwieriger und der Gesundheitszustand verschlechtert sich häufig. So kann sich Wohnungslosigkeit schnell verfestigen. Ein Ausweg aus dieser Spirale gewährt am unmittelbarsten ein reguläres Wohnverhältnis, in dem unter gesunden Bedingungen und mit fester Postanschrift und mit Kommunikationsmöglichkeiten die Lebensführung wieder möglich ist. Der Housing First-Ansatz verfolgt ebendiese Logik. Ein eigenes, mietvertraglich abgesichertes Wohnverhältnis ist damit Ausgangspunkt und nicht mehr Fernziel der Wohnungslosenhilfe. Am Anfang der Hilfe steht

also die bedingungslose Vermittlung in eine eigene Mietwohnung. Hilfe- und Unterstützungsbedarfe, die darüber hinaus gegebenenfalls notwendig sind, wie zum Beispiel Sozialberatungen oder Therapien, werden erst im Anschluss realisiert, da eine stabile und eigenständige Wohnsituation die notwendige Grundlage für die Wirksamkeit weitergehender Hilfen ist. Housing First realisiert damit das Wohnen für alle als voraussetzungsloses Grundrecht.

Allein mit diesem Ansatz unterscheidet sich Housing First von der gängigeren Praxis der Wohnungslosen- und Wohnungsnotfallhilfen, nach der die Menschen häufig zuerst ihre „Wohnfähigkeit“ unter Auflage des angepassten Wohnverhaltens unter Beweis stellen, ihre Abstinenz von Suchtmitteln erreichen sowie häufig zeitlich befristete Unterkünfte oder Trainingswohnungen durchlaufen müssen. Auch nach diesem Stufensystem scheitert meist die Suche nach einem regulären Mietverhältnis, um aus den Unterkünften herauszukommen, an dem akuten Wohnungsmangel oder daran, dass die Türen des Wohnungsmarktes durch Ressentiments und Diskriminierung verschlossen sind. Die Zahlen des Wohnungslosenberichts bestätigen, dass der Ausstieg aus dem System der Unterbringung für Betroffene schwer zu realisieren ist. So sind von allen erfassten Personen 46 Prozent seit mindestens zwei Jahren wohnungslos und leben ohne festen Wohnsitz in einer Unterbringung oder Einrichtung.

Durch die Vermittlung in selbst angemieteten, unbefristeten Individualwohnraum nach den §§ 535 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs wird zudem eine dezentrale Eingliederung vormals wohnungsloser Menschen in reguläre Nachbarschaften gefördert. Schwierige Lebenssituationen müssen nicht in zentralen und von der Nachbarschaft abgetrennten Einrichtungen überwunden werden. Damit kann sozialräumlicher Segregation und sozialer Stigmatisierung entgegengewirkt werden. Durch einen auf Dauer angelegten festen Wohnsitz kann zudem leichter eine fortlaufende Versorgung gewährleistet werden, als es mit wechselnden Stationen und Unterbringungen möglich ist.

Um Housing First als Ansatz der Wohnungslosen- und Wohnungsnotfallhilfen zu etablieren, muss der Bund die Länder und Kommunen konzeptionell, finanziell und strukturell unterstützen und auch die Finanzierung der Hilfeleistungen für die Nutzer:innen sicherstellen. Dabei muss auch klar werden, dass die zuständigen Leistungsträger die Finanzierung rechtlich absichern können.

Hinter dem europäischen Versprechen der Beendigung von Wohnungslosigkeit muss auch das Bekenntnis zum Menschenrecht auf angemessenes Wohnen stehen. Dieses ist seit 1966 in der Europäischen Sozialcharta verankert. Und doch verdeutlicht die Zahl von mehr als einer Viertelmillion wohnungs- und obdachlosen Menschen im Wohnungslosenbericht 2022, dass die Bundesrepublik Deutschland von der Verwirklichung dieses Menschenrechts noch weit entfernt ist – sowohl wegen der vorherrschenden profitorientierten Logik des Wohnungsmarktes als auch aufgrund der Untätigkeit der Bundesregierungen. Housing First muss jetzt als ein zentraler Baustein der Wohnungsnotfallhilfe etabliert werden, um das Recht auf Wohnen für alle zu gewährleisten.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der folgende Maßnahmen beinhaltet:
1. Der Bund erstellt in Zusammenarbeit mit Ländern, Kommunen, Sozialverbänden, Wohlfahrtsverbänden, Mieterverbänden und Wohnungslosen-Selbstvertretungen nach dem Vorbild des Landes Berlin einen Masterplan zur Beendigung der Wohnungslosigkeit bis 2030, dessen Kern die Eingliederung des Housing-First-Ansatzes in bestehende und noch aufzubauende kommunale Hilfestrukturen für Wohnungslose und Wohnungsnotfälle sowie die Beschaffung des dafür notwendigen Wohnraums ist, und begleitet das Vorhaben koordinierend in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe. Die Empfehlungen des Deutschen Vereins zum Housing First-Ansatz in den Wohnungsnotfallhilfen (DV 1/22) sollen hierbei handlungsleitend sein.
 2. Der Bund unterstützt und finanziert den Aufbau von Einrichtungen und Projekten in den Bundesländern zur landesweiten Koordination des Housing-First-Ansatzes. Dabei setzt sich der Bund den Ländern gegenüber dafür ein, dass diese Landeseinrichtungen zugleich als Schulungszentren und als Netzwerkplattformen für Fachkräfte der sozialen Arbeit und der psychologischen und psychiatrischen Arbeit, die in der Wohnungslosenhilfe tätig sind, sowie für vormals wohnungs- und obdachlose Menschen, die als sogenannte Peers als Sozialbetreuer:innen tätig sind, dienen. Er setzt sich den Ländern gegenüber auch dafür ein, dass die Landeseinrichtungen durch den Aufbau von Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft aktiv zur Wohnraumakquise für die Strukturen der Wohnungslosen- und Wohnungsnotfallhilfen beitragen.
 3. Die wohnbegleitenden Hilfen nach den §§ 67 ff. des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) werden zeitlich unbefristet gewährt, solange sie notwendig sind, um die sozialen Schwierigkeiten zu mildern und einer Verschlimmerung vorzubeugen.
 4. Es wird klargestellt, dass die Finanzierung der wohnbegleitenden Hilfen und der Wohnraumakquise für wohnungslose und obdachlose Menschen seitens der zuständigen Leistungsträger durch folgende Elemente abgesichert werden kann:
 - a) Die Finanzierung von einzelfallbezogenen wohnbegleitenden Hilfen sowie eine pauschalierte Basisfinanzierung ist über die Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII möglich,
 - b) soziale Träger, Projekte, Einrichtungen und Nichtregierungsorganisationen, die den Housing-First-Ansatz in ihrer Tätigkeit in der Wohnungslosenhilfe praktizieren, werden als „Sozialmakler“ anerkannt, deren Maklergebühren sozialrechtlich übernommen werden können,
 - c) die Finanzierung der Wohnraumakquise von HousingFirst-Projekten ist über § 68 Absatz 1 Satz 1 SGB XII in Verbindung mit § 4 Absatz 2 der Verordnung zur Durchführung der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten zu § 69 SGB XII möglich.
 5. Der Bund sorgt mit einem öffentlichen Wohnungsbauprogramm und der Priorisierung des sozialen Wohnungsbaus in seiner Neubaustrategie sowie mit der Aufstockung entsprechender Mittel für die Länder für den massiven Ausbau des sozialen Wohnungsbaus und langfristige günstigere Mietwohnungen.
 6. Zwangsräumungen in die Wohnungs- und Obdachlosigkeit werden prinzipiell untersagt.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung außerdem auf,

1. gemeinsam mit den Ländern Leitlinien für eine Zweckentfremdungsverbotverordnung, die Regulierung und Sanktionierung von illegalen Zweckentfremdungen von Wohnraum für Ferienwohnungen und die rechtskonforme Beschlagnahme von leerstehendem Wohnraum zu entwickeln, die als Muster für entsprechende Landesgesetze dienen, um zweckentfremdeten Wohnraum in die öffentliche Wohnraumversorgung zu überführen;
2. auf die im „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ vertretenen Akteur:innen der Wohnungswirtschaft einzuwirken, sich an der lokalen Umsetzung des Housing-First-Ansatzes zu beteiligen, indem sie an dem kommunalen Bedarf an Wohnraum für Housing First orientierte jährliche Kontingente an Wohnungen bereitstellen.

Berlin, den 7. Februar 2023

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Die Bundesregierung ist mit der Unterzeichnung der „Lisbon Declaration on the European Platform on Combating Homelessness“ der Europäischen Union die Verpflichtung eingegangen, Wohnungslosigkeit bis 2030 zu überwinden und dafür entsprechend umfangreiche Maßnahmen zu ergreifen. Am 8. Dezember 2022 legte die Bundesregierung erstmal ihren Wohnungslosenbericht vor, zu dessen jährlicher Erstellung und Veröffentlichung sie nach dem Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) vom 4. März 2020 verpflichtet ist. Bereits im Juli 2022 veröffentlichte das Statistische Bundesamt im Zuge dieses Auftrages eine erste Erhebung der Daten von Kommunen und Einrichtungen. Zum Stichtag 31. Januar 2022 waren 178.000 als wohnungs- und obdachlos zählende Menschen in Einrichtungen untergebracht. Methodisch konnten nur wohnungslose Personen gezählt werden, die in Not- und Gemeinschaftsunterkünften, gewerblichen Unterkünften, teilstationären oder stationären Einrichtungen oder im betreuten Wohnen der Wohnungslosenhilfe freier Träger untergebracht sind (Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 299, 14.07.2022). Öffentlich untergebrachte Geflüchtete wurden nur mitgezählt, wenn ihr Asylverfahren positiv abgeschlossen war. Allerdings wurden nur jene Asylberechtigten gezählt, deren Unterbringung durch das System der Wohnungslosenhilfe administriert wird. Gerade die Situation wohnungsloser Geflüchteter könnte im Bericht unterrepräsentiert sein. Das mahnt auch die Diakonie an (Tagesschau, 9.12.2022). Diese Zahlen wurden für den Wohnungslosenbericht 2022 nun ergänzt um die hochgerechneten Stichproben des Konsortiums GISS/Kantar zu bisher nicht berücksichtigten wohnungs- und obdachlosen Menschen. So wurden auch Menschen ohne jegliche Unterbringung, die auf der Straße leben, oder in verdeckter Wohnungs- und Obdachlosigkeit lebende Menschen, die bei Freund:innen oder Bekannten unterkommen, einkalkuliert. So verzeichnet die Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2022 eine Gesamtzahl von rund 263.000 wohnungslosen Menschen, die ohne eigenes Obdach, Mietvertrag oder sonstiges dingliches Recht der Nutzung einer Wohnung sind. Die Diakonie Deutschland merkt dazu kritisch an, dass noch weit mehr Menschen als wohnungslos erfasst werden müssten. So seien auch anerkannte Geflüchtete dazu zu rechnen, die in einer Gemeinschaftsunterkunft leben und aufgrund des Mangels an bezahlbarem Wohnraum insbesondere in Städten und Formen der Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt keine Wohnung finden.

Dennoch liefert der Wohnungslosenbericht erstmals amtliche Daten, die Erkenntnisse über Lebensumstände, soziodemografische Daten, Gesundheit und Gewalterfahrung zuließen. Sie offenbaren zugleich das verheerende Ausmaß und die unverzügliche Dringlichkeit zu handeln. Diese Daten über Wohnungslosigkeit in Deutschland liefern endlich die erste Grundlage, um bedarfsdeckende und zielführende Maßnahmen zu ergreifen, auf dem Weg zur Beendigung ungewollter Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu entwickeln und umzusetzen.

Der Wohnungslosenbericht 2022 gibt auch Hinweise zur Vielseitigkeit der Ursachen von Wohnungslosigkeit, zur Diversität des betroffenen Personenkreises und zu unterschiedlichen Hürden, die den Ausweg aus der Wohnungslosigkeit massiv erschweren. Als Lösung für die komplexen Problemlagen stellt Housing First einen neuen Grundsatz bereit: Wohnungs- und obdachlose Menschen werden zuerst in ein dauerhaftes und sicheres Mietverhältnis vermittelt. Erst dann werden mit – auf Freiwilligkeit basierenden – wohnbegleitenden Hilfen soziale und gesundheitliche Probleme angegangen. Damit dreht Housing First die etablierten Hilfeprozesse der Wohnungslosenhilfe um, an deren Ende erst der Bezug des Individualwohnraums steht. Housing First verfolgt damit den Grundsatz des „Rechts auf Wohnen“ als Ausgangspunkt der Wohnungslosenhilfe. In Deutschland weisen die Wohnungsnotfall- und Wohnungslosenhilfen differenzierte Angebotsstrukturen auf. Mittlerweile zeichnet sich eine Abkehr von ortszentrierten Hilfen hin zu der personenzentrierten Hilfe, von stationären Hilfen zu ambulanten Fachberatungen ab. Unter diesen Voraussetzungen kann der Housing-First-Ansatz gut in die bestehenden Hilfsstrukturen eingebettet werden. Housing First sorgt für eine dezentrale Eingliederung der vormals wohnungslosen Menschen in reguläre Nachbarschaften jenseits von stationären und meist von der Gesellschaft abgeriegelten Unterbringungen. Wohnbegleitende Hilfen können aktiv aufgesucht werden oder als ambulante Maßnahmen in der eigenen Wohnung und im Wohnumfeld wahrgenommen werden.

Housing First ist ein 1999 entwickelter sozialpolitischer Ansatz aus den USA. Finnland implementiert dieses Konzept schon seit fast 15 Jahren. Finnland ist das einzige europäische Land, in dem die Obdachlosigkeit abnimmt. Finnland ist bereits seit den 1980er Jahren darum bemüht, als die Zahl der Wohnungslosen noch bei rund 10.000 lag, und implementierte das Konzept des Housing First 2017. In dem Staat mit 5 Millionen Einwohner:innen sind heute nur rund 4.000 ohne festen Wohnsitz, nur noch rund 650 leben gänzlich obdachlos. Vier von fünf vormals wohnungslosen Menschen haben den Ausstieg aus der Wohnungslosigkeit dauerhaft bewältigt (<https://kontrast.at/housing-first-finnland-obdachlose/>).

Um den Housing-First-Ansatz in der Praxis der Wohnungslosen- und Wohnungsnotfallhilfen in Deutschland zu etablieren, bedarf es einer Sicherstellung der Finanzierung der Maßnahmen. Entsprechende Festlegungen und Erweiterungen bestehender Sozialhilfen zur Anwendung in der wohnbegleitenden Hilfe und in der Wohnraumakquise können diese Finanzierung sicherstellen.

Menschen, die auf die Hilfeleistung durch Housing First angewiesen sind, haben häufig multiple soziale Schwierigkeiten. Theoretisch stehen ihnen unverzügliche, voraussetzungslose Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII zu. Neben bürokratischen Hürden bei der Bewilligung von Hilfen sind diese Hilfen in der Verwaltungspraxis oft zeitlich befristet, obwohl weder Gesetz noch Durchführungsverordnung eine solche zeitliche Befristung vorsehen. Bei Housing First schließt das individuelle Hilfsangebot an das Wohnverhältnis an und kann eine längere Zeit in Anspruch genommen werden, insbesondere bei Menschen, die lange wohnungslos waren oder komplexen Hilfebedarf haben. Die einzelfallbezogene Finanzierung von wohnbegleitenden Hilfen muss langfristig gesichert und von den zuständigen Ämtern und Verwaltungen gewährt werden, damit der Housing-First-Ansatz das Wohn- und Lebensverhältnis nachhaltig absichern kann. Zu den einzelfallbezogenen wohnbegleitenden Hilfen müssen deswegen auch pauschalierte Finanzierungsgrundlagen über die Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII ermöglicht werden, wie der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge empfiehlt. Durch eine solche pauschale Basisunterstützung ist eine flexiblere Reaktion auf wechselnde Hilfebedarfe und ein höheres Maß an individueller Gestaltung des Hilfsprozesses durch die Nutzer:innen möglich.

Für die Wohnraumakquise können Träger:innen der Wohlfahrtspflege, die den Housing-First-Ansatz praktizieren, als Sozialmakler:innen agieren und als solche anerkannt werden. Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch hält für die Finanzierung von Makler:innen Möglichkeiten bereit. Makler:innengebühren können zu den Leistungen zur Beschaffung einer Wohnung gemäß § 68 Abs. 1 Satz 1 SGB XII in Verbindung mit § 4 Abs. 2 DVO zu § 69 SGB XII gehören.

Zugleich ist klar, dass die Versorgung mit Wohnraum für die Zielgruppe nicht allein sozialhilferechtlich realisiert werden kann. Der Bestand an Sozialwohnungen im gesamten Bundesgebiet schrumpft seit vielen Jahren. Das Pestel-Institut hat Mitte 2020 ein Defizit von 5 Millionen Sozialwohnungen ermittelt, um alle Haushalte, die nach den Einkommensgrenzen für einen Wohnberechtigungsschein für den sozialen Wohnungsbau haben könnten, zu versorgen (<https://www.rnd.de/wirtschaft/bezahlbarer-wohnraum-institut-sieht-bedarf-fur-hunderttausende-sozialwohnungen-4TOTN32PNPXWVLUGB42HFW5LHQ.html>). Zwischen 2006 und 2021 hat sich der Bestand jedoch von 2,1 Millionen auf 1,1 Million halbiert, weil deutlich mehr Sozialwohnungen aus der Bindung fallen, als neue gebaut werden. Um das Ziel der Überwindung von Wohnungslosigkeit bis 2030 zu erreichen, muss der Bund bei seinen Bauoffensiven endlich die richtige Priorität setzen und den sozialen Wohnungsbau wieder massiv ausweiten sowie mit der Einführung der „Neuen Wohngemeinnützigkeit“ einen langfristigen und bezahlbaren

Wohnungssektor aufbauen. So kann der Zugang zu Individualwohnraum für wohnungslose Menschen vor allem wieder im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge gewährt werden.

