

Stellungnahme zum Postulat 190

«Housing First» in Luzern

Claudio Soldati, Raphaela Meyenberg, Mario Stübi namens der SP-Fraktion vom 19. Juli 2022
Antrag des Stadtrates: Teilweise Entgegennahme, StB 672 vom 2. November 2022

Mediensperfrist: 22. November 2022, 16.00 Uhr

Ausgangslage

Die Postulanten und die Postulantin fragen den Stadtrat an, ob der Ansatz «Housing First» im Rahmen eines Pilotprojekts für die Stadt Luzern ausgearbeitet und durchgeführt werden kann. Sie bezeichnen als Zielgruppe vor allem vulnerable obdachlose Menschen. Bei «Housing First» geht es um die bedingungslose Bereitstellung von Wohnraum für obdachlose Menschen. Das heisst, dass keine Auflagen in Bezug auf Betreuung, Tagesstruktur oder Abstinenz bestehen, um Wohnraum zur Verfügung gestellt zu bekommen (Begleitung bei Bedarf muss nicht ausgeschlossen sein). Durch ein sicheres, «bedingungsloses» Zuhause soll die Basis gelegt werden, dass diese Menschen in der Lage sind, ihre Probleme (Sucht, Krankheit, Beziehung, Tagesstruktur usw.) anzugehen und die Lebenssituation langfristig zu stabilisieren.

Obdachlos bedeutet nach ETHOS (Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung), dass Menschen im öffentlichen Raum oder in einer Notschlafstelle übernachten. Wohnungslose wohnen typischerweise in befristeten, oft institutionellen Einrichtungen. Ungesichertes Wohnen bedeutet, dass die Personen in temporären Unterkünften z. B. bei Freunden und Bekannten wohnen. 2020 wurden im Rahmen einer nationalen Erhebung für die Stadt Luzern elf Obdachlose ermittelt.¹ Lokale Fachpersonen gehen in der Stadt Luzern aktuell von einer ähnlichen Zahl unfreiwillig Obdachloser aus. Der Anteil von Wohnungslosen oder Menschen in ungesicherten Wohnverhältnissen kann aktuell mit zirka 25–30 Personen beziffert werden.

Durch die «Fachgruppe Stadt Luzern Sucht», bestehend aus verschiedenen Fachpersonen der Stadtverwaltung (Leiter Soziale Dienste, Sicherheitsmanager, Leiter SIP), wird die Situation der Wohnungslosigkeit laufend beobachtet.

Situation Stadt Luzern

In der Stadt Luzern gibt es ergänzend zum konventionellen Wohnungsmarkt (inklusive gemeinnütziger Wohnbauträger) verschiedene Anbieter und Angebote im Bereich Wohnen für Menschen mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt. Diese spezifischen Angebote sind oftmals nicht bzw. kaum an die Bedingung von Beratung oder Betreuung gebunden und ermöglichen individuelles Wohnen. Die nachfolgende Aufzählung gibt einen Überblick, ist jedoch nicht abschliessend:

¹ Dittmann J., Dietrich S., Stroezel H. und Drilling M. (2022): Ausmass, Profil und Erklärung der Obdachlosigkeit in acht der grössten Städte der Schweiz, S. 2. www.centre-lives.ch/fr/bibcite/reference/104 (Zugriff 17. Oktober 2022).

- Die Gemeinnützige Stiftung für preisgünstigen Wohnraum Luzern (GSW) bietet vor allem Menschen mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt preisgünstigen Wohnraum an. Handelt es sich dabei um (bisher) Obdachlose oder Menschen in ungesicherten Wohnverhältnissen mit einem Mindestmass an Wohnkompetenz, entspricht dies dem Ansatz von «Housing First». Die GSW wird von der Stadt Luzern finanziell unterstützt. Im wohnpolitischen Auftrag ist eine Erhöhung des Wohnungsbestands von heute 365 auf 450 Wohnungen im Jahr 2026 enthalten.
- Im Rahmen der städtischen Wohnraumpolitik wurde der Verein «Die Pension» mit Anschubfinanzierung unterstützt. Seit 2017 bietet die Pension Zihlmatt 46 Zimmer für Menschen in Notlagen, die von Obdachlosigkeit bedroht sind. Die Auslastung beträgt durchschnittlich 95 Prozent, und das Wohnen ist nicht an Beratung bzw. Betreuung geknüpft. Menschen mit unkontrolliertem illegalem Drogenkonsum werden nicht aufgenommen. Das Wohnangebot der Pension Zihlmatt kann für alle anderen Zielgruppen im Grundsatz als «Housing First» bezeichnet werden, ist jedoch in der Regel zeitlich befristet.
- Die Sozialen Dienste der Stadt Luzern bieten das Angebot Wohncoaching an. Dieses richtet sich vor allem an Familien mit Kindern und vulnerable Personen, welche von Wohnungsverlust bedroht und bei der Wohnungssuche überfordert sind. Freiwillige helfen aktiv bei der Wohnungssuche, um Obdachlosigkeit oder prekäre Wohnverhältnisse zu verhindern.
- Den Sozialen Diensten stehen vier Notwohnungen zur Verfügung, wenn vor allem Familien mit Kindern akut von Obdachlosigkeit bedroht sind (z. B. polizeiliche Wohnungsausweisung). Bislang reichte dieser Bestand, um solche Notsituationen zu überbrücken.
- Der Verein Jobdach ist zuständig für Wohnangebote für vulnerable sucht- und psychisch kranke Menschen. Es werden vier Wohnmöglichkeiten angeboten:
 - Notschlafstelle (15 Betten): befristete Notunterkunft während der Nacht;
 - Betreutes Wohnen Murbacherstrasse (16 Zimmer): 24-Stunden-Präsenz durch Betreuungspersonen für Menschen, welche nicht selbstständig wohnen können;
 - Nachtbetreutes Wohnen Rosenberg (10 Studios): weitgehend selbstständiges Wohnen mit Begleitung nach Bedarf. Dieser Ansatz entspricht «Housing First»;
 - Wohnbegleitung (15 Wohnungen): Selbstständiges Wohnen mit individueller Begleitung nach Bedarf in Wohnungen des Vereins Jobdach oder in selbst gemieteten Wohnungen der Zielgruppe. Dieses Angebot kann dem Ansatz «Housing First» entsprechen, sofern die Begleitung primär auf die Wohnkompetenz und Einhaltung der Hausregeln abzielt und keine weiterführenden Bedingungen gestellt werden. Dieses Angebot wird kontinuierlich ausgebaut;
 - Der Verein Jobdach plant eine Erweiterung der Angebote mit Zusammenzug der Notschlafstelle und des Betreuten Wohnens am Neuweg 3. Die entsprechenden Konzepte sind ausgearbeitet, und für die Umsetzung fehlt nur noch die Baubewilligung. Am Neuweg 3 sind explizit auch Wohnangebote nach dem Ansatz «Housing First» geplant.
- Zusätzlich gibt es private Anbieter, welche meist in Form einer Einzelzimmervermietung Wohnraum für Menschen mit Suchterkrankung und/oder psychischer Erkrankung zur Verfügung stellen (z. B. Thomy's, Uraniahaus).

Erwägungen

a. Zugang zum Wohnungsmarkt für Menschen mit vorhandener Wohnkompetenz und ohne Suchterkrankung und/oder psychische Erkrankung

Der Stadtrat geht davon aus, dass der Wohnungsmarkt für Menschen mit vorhandener Wohnkompetenz und ohne Suchterkrankung oder psychische Erkrankung grundsätzlich funktioniert. Mit den vorgängig beschriebenen Unterstützungsangeboten kann Obdachlosigkeit verhindert werden. Eingriffe in den freien Wohnungsmarkt durch die Stadt Luzern sind aus Sicht des Stadtrates nicht indiziert.

Für diese Zielgruppe kann eine verstärkte Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern geprüft werden. Zudem ist die GSW gemäss wohnraumpolitischen Vorgaben als Partnerin konsequent zu stärken.

b. Zugang zum Wohnungsmarkt für Menschen mit Suchterkrankung und/oder psychischer Erkrankung

Der Stadtrat geht davon aus, dass Obdach- und Wohnungslosigkeit vor allem Menschen mit einer Suchterkrankung und/oder psychischen Erkrankung betrifft. Er ist sich bewusst, dass sich bei Obdachlosigkeit oder Wohnungslosigkeit gemäss Definition ETHOS kaum Chancen bieten, die Probleme im Leben erfolgreich angehen zu können, und dass es für diese Personen spezifische Angebote braucht.

Für diese Zielgruppe ist in der Stadt Luzern vor allem der Verein Jobdach zuständig. Er verfügt über eine breite Palette an Wohnangeboten mit unterschiedlicher Betreuungsintensität bis hin zu weitgehend selbstständigem Wohnen ohne Betreuung. Der Stadtrat prüft, wie die bedarfsorientierte Erweiterung der Angebote von Jobdach oder Dritten – insbesondere auch in Richtung «Housing First» – durch die Stadt Luzern unterstützt werden kann (z. B. mittels Leistungsvereinbarung, Anschubfinanzierung, Erwerb Liegenschaft).

Die Postulanten und die Postulantin nehmen Bezug auf Pilotprojekte von «Housing First» in den Kantonen Solothurn² oder Basel-Stadt³. Anfragen ergaben, dass bislang nur relativ wenige «Housing First»-Platzierungen zustande kamen. Deshalb können noch keine aussagekräftigen Schlüsse über die Bedingungen und den Erfolg gezogen werden. Was sich jedoch für Solothurn und Basel in der Tendenz bereits sagen lässt, ist, dass «Housing First» ohne jegliche Begleitung/Kontrolle für die oben erwähnte Zielgruppe mit stark eingeschränkten Wohn- und Sozialkompetenzen kaum erfolgreich umsetzbar ist. Auch im Ansatz «Housing First» ist Voraussetzung, dass eine Hausordnung eingehalten wird. Die Erfahrungen in Basel zeigen zudem, dass der Ansatz «Housing First» fast ausschliesslich durch die Bereitstellung von Wohnungen durch die städtische Liegenschaftsverwaltung oder durch gemeinnützige Wohnbauträger möglich ist.

Der Stadtrat möchte die weiteren Erfahrungen insbesondere aus dem Basler Pilotprojekt nutzen und diese in den laufenden Projekten zur Erweiterung von «Housing First» in der Stadt Luzern berücksichtigen.

Erwartete Folgekosten

Die teilweise Entgegennahme des Postulats ist im Moment mit keinen nennenswerten Folgekosten verbunden. Allfällige Kosten für den Ausbau von Wohnraum bzw. für die Umnutzung bisheriger Wohnplätze nach dem Konzept «Housing First» müssten zu einem späteren Zeitpunkt – entsprechend dem quantitativen Bedarf – errechnet werden.

Fazit

Der Stadtrat sieht im Bereich Obdachlosigkeit bei Menschen mit Wohnkompetenzen und ohne gesundheitliche Einschränkungen aktuell keinen zusätzlichen Handlungsbedarf. Durch die GSW und die städtischen Unterstützungsleistungen (Wohncoaching, Notwohnungen) sowie mit den Angeboten der Pension Zihlmat und anderen privaten Einzelzimmerangeboten kann Obdachlosigkeit in der Stadt Luzern weitestgehend verhindert werden.

Bei der Gruppe von obdachlosen oder wohnungslosen Menschen mit einer Suchterkrankung und/oder psychischen Erkrankung anerkennt der Stadtrat bei einer eher kleinen Gruppe von Betroffenen Handlungsbedarf. Das Konzept «Housing First» ist ein interessanter Ansatz, wenn auch fraglich ist, ob er für Menschen mit stark eingeschränkten Wohn- und Sozialkompetenzen ohne jegliche Begleitung/Kontrolle realistisch ist. Der Stadtrat ist bereit, Möglichkeiten für eine Erweiterung von «Housing First» in der Stadt Luzern zu prüfen. Er ist im Kontakt mit den wichtigsten Akteuren Jobdach und GSW und klärt, wie im Rahmen ihrer bereits laufenden Projekte – allenfalls mit städtischer Unterstützung – ein Ausbau der Angebote möglich wäre.

² Solothurn, aktuelle Anzahl Obdachlose: 5. Aktuelle Anzahl «Housing First»-Platzierungen: 3.

³ Basel, aktuelle Anzahl Obdachlose: zirka 100. Ungesicherte Wohnverhältnisse: 200. Aktuelle Anzahl «Housing First»-Platzierungen: 16.