



STÄDTETAG
BADEN-WÜRTTEMBERG

Empfehlungen des Städtetags Baden-Württemberg zur Weiterentwicklung des Systems der Wohnungslosenhilfe

Juni 2010

Der Sozialausschuss hat den Empfehlungen am 21.04.2010, der Vorstand am 28.06.2010 zugestimmt.

1. Einleitung

Die Stadt- und Landkreise haben zum 1.1.2005 von den damaligen Landeswohlfahrtsverbänden die Zuständigkeit für die Hilfe für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII (Wohnungslosenhilfe) übernommen. Das Hilfesystem war auf eine möglichst gleichmäßige Versorgung mit stationären, teilstationären und ambulanten Angeboten in den baden-württembergischen Kreisen ausgerichtet.¹ Die Verlagerung der Aufgabe auf die örtliche Ebene bietet nun die Möglichkeit, das Hilfesystem für diesen Personenkreis in die dortigen Strukturen zu integrieren und weiterzuentwickeln und Reibungsverluste an den Schnittstellen zu anderen Hilfeformen und Personenkreisen zu bearbeiten. Für eine Weiterentwicklung des Hilfesystems sprechen insbesondere folgende Gesichtspunkte:

- Die Träger von Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe haben im Rahmen einer Erhebung im letzten Jahr einen Investitionsbedarf von rund 50 Mio. Euro landesweit (davon allein 32 Mio. im Bereich der Stadtkreise) geschätzt.
- Der Personenkreis in der Wohnungslosenhilfe hat sich in den vergangenen 20 Jahren sehr stark verändert und hat sich zu einem Auffangbecken für Multiproblemfälle entwickelt, denen der Zugang oder Verbleib in den eigentlich zuständigen, vorgelagerten Hilfesystemen nicht gelingt. Betroffen sind nicht mehr nur Alleinstehende sondern in zunehmendem Maße auch Familienhaushalte. Das bestehende Hilfesystem muss sich deshalb diesen Veränderungen anpassen.
- Nicht bearbeitete Schnittstellen, insbesondere zur Suchthilfe, Eingliederungshilfe, Pflege und Jugendhilfe beeinträchtigen die Wirksamkeit des Hilfeangebots und führen zu Parallelstrukturen sowie vermeidbaren Mehrkosten.
- Jeder siebte Bürger lebt nach der Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung an der Grenze zur Armut. Das ist ein Drittel mehr als noch vor 10 Jahren. Die damit verbundene Gefahr von Miet- und Energieschulden und dem damit einhergehenden Verlust der Wohnung und den dadurch auftretenden sozialen Schwierigkeiten macht eine stärkere Prävention notwendig, um die Entwicklung der erheblichen Folgekosten wirksam beeinflussen zu können.
- Die Weiterentwicklung der Qualitätsstandards in der Hilfeplanung und notwendige Maßnahmen der Organisations- und Personalentwicklung tragen zu einer wirkungsorientierteren und damit wirtschaftlicheren Hilfe bei.

Der Arbeitskreis der Sozialamtsleiterinnen und -leiter der Stadtkreise in Baden-Württemberg hat vor dem Hintergrund dieser Überlegungen das nachstehende Positionspapier zur Neuausrichtung und Weiterentwicklung der Hilfe für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (Wohnungslosenhilfe) entwickelt.

2. Prävention als zentrale Aufgabe

Ziel der Prävention ist der Erhalt oder die Wiedererlangung von Privatwohnraum durch möglichst frühzeitige Intervention bei Wohnungsnotsituationen, insbesondere dem drohenden Wohnungsverlust aufgrund von Mietschulden. Hintergrund dieser Bemühungen ist, dass der Stadt hierdurch soziale Folgekosten und Unterbringungskosten in beträchtlichem Umfang erspart bleiben. Interne Vergleichsberechnungen in den Städten Karlsruhe und Freiburg haben ergeben, dass die Aufwendungen für eine Unterbringung in einer Obdachlosenunterkunft doppelt so teuer sind, wie die Mietaufwendungen in einer Wohnung. Ferner wird in der Regel die geräumte Wohnung

¹ Eine Übersicht und Beschreibung über die bestehenden Angebote in der Wohnungslosenhilfe ist in Anlage 1 beigefügt.

deutlich teurer wieder vermietet, sodass damit das Mietniveau im unteren Preissegment in der Stadt steigt. Insofern muss der Erhalt der Wohnung an oberster Stelle stehen.

Es werden deshalb zwei Präventionsstrategien, die sich gegenseitig ergänzen, empfohlen: die individuelle Wohnungssicherung und die generelle Wohnungssicherung.

2.1 Individuelle Wohnungssicherung

Unter individueller Wohnungssicherung lassen sich alle Unterstützungsleistungen und Maßnahmen, insbesondere

- Miet- und Energieschuldenübernahme,
- Unterstützung bei den Verhandlungen mit Vermietern,
- Krisenintervention (ggf. in Kooperation mit anderen Hilfen, z.B. Jugendhilfe und Psychiatrie) und
- Mietsicherung durch Einkommensabtretung, Vereinbarungen mit Arbeitgebern

zusammenfassen, die dem Erhalt und der Wiedererlangung von Privatwohnraum durch frühzeitige Intervention bei individuellen Wohnungsnotfällen dienen.

Die individuelle Wohnungssicherung soll bedarfsgerecht ausgebaut und den neuen Bedarfslagen der Wohnungsnotsituationen angepasst werden, indem

- eine kommunale Wohnsicherung eingerichtet bzw. diese bedarfsgerecht um weitere Fachkräftestellen erweitert wird. Ferner indem eine Ergänzung der Wohnungssicherung um Elemente der Sozialen Wohnbegleitung - ggf. in Kooperation mit freien Trägern und unter finanzieller Beteiligung der Wohnungsunternehmen - erfolgt.
- die Wohnungssicherung durch eine stärkere Vernetzung mit der Schuldnerberatung bzw. eine Integration der Schuldnerberatung erweitert wird, um ganzheitlicher und nachhaltiger bei drohendem Wohnungsverlust wegen fehlender Mietzahlungen und Überschuldung unterstützen zu können.
- die Krisenintervention weiter optimiert wird, u.a. durch frühzeitigeres Reagieren - nicht erst wenn die Räumungsklage ansteht - und hierzu Kooperationsabsprachen zur frühzeitigen Information mit den Wohnungsunternehmen getroffen werden.
- die Nachhaltigkeit verbessert wird, durch Ausweitung der Mietsicherung (z.B. Einkommensabtretung, Vereinbarungen mit Arbeitgebern) sowie die Vermittlung sozialer Hilfen.

2.2 Generelle Wohnungssicherung

Unter genereller Wohnungssicherung lassen sich alle Einzelmaßnahmen der Städte zusammenfassen, die unternommen werden, um bedarfsgerechten Wohnraum zu sichern und zu beschaffen, insbesondere

- Vereinbarungen mit Wohnungsunternehmen über die Bereitstellung von Wohnraum für besondere Bedarfsgruppen ohne / mit sozialer Begleitung,
- gezielte und systematischen Wohnungsakquisition für besondere Bedarfsgruppen,

- Einsatz der Landeswohnraumförderung zur Schaffung von Wohnraum für Einpersonenhaushalte, Familien und für besondere Bedarfsgruppen ohne / mit sozialer Begleitung.

Die generelle Wohnungssicherung soll auf- bzw. ausgebaut werden, um durch gezielte Strategien ausreichenden Wohnraum für besondere Bedarfsgruppen in der Stadt zu gewinnen. Dies kann geschehen durch

- Kooperationsvereinbarungen mit Wohnungsgesellschaften mit dem Ziel der Wohnraumversorgung im dortigen Bestand ohne / mit sozialer Begleitung,
- Ausübung der städtischen Benennungsrechte im geförderten Wohnungsbau für besondere Bedarfsgruppen,
- Ausweitung einer gezielten und systematischen Wohnungsakquisition für besondere Bedarfsgruppen,
- verstärkten Einsatz der Landeswohnraumförderung zur Schaffung von dezentralem Wohnraum für besondere Bedarfsgruppen durch mittelbare Belegung ohne / mit sozialer Begleitung und
- zielorientierte Sozialplanung und Wohnungsmarktanalysen, um frühzeitig besondere Bedarfsgruppen mit Zugangsbarrieren zum Wohnungsmarkt zu erkennen.

3. Ziele und Grundsätze:

Ist eine Wohnungslosigkeit eingetreten, sollten für die Hilfestellung die folgenden Ziele und Grundsätze gelten:

3.1 Brückenfunktion und Nachrang der Hilfe

- Die Hilfe soll dazu dienen, soziale Schwierigkeiten, die mit besonderen Lebensverhältnissen verbunden sind, zu überwinden. Die Hilfe ist als Hilfe zur Selbsthilfe ausgerichtet, mit dem Ziel, die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen und die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu sichern.
- Liegen den sozialen Schwierigkeiten andere Ursachen zugrunde (z.B. Behinderung, Sucht, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit) ist die Hilfe nach § 67 SGB XII nachrangig gegenüber den anderen Leistungsgrundlagen im SGB II, XI, XII.
- Die nachstehenden Grundsätze und Methoden sind Voraussetzung, die beschriebene Brückenfunktion und den Nachrang der Hilfe nach §§ 67 ff SGB XII umzusetzen.

3.2 Vernetzte, kooperative Hilfe

- Das Hilfeziel der Integration und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und der Zugang zu anderen Hilfesystemen setzt eine enge Kooperation mit den beteiligten Stellen und Behörden, sowie den freien Trägern und eine konzeptionelle Vernetzung der Hilfeangebote voraus. Dabei sind die Schnittstellen der einzelnen Hilfearten gegenüber der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten deutlich zu benennen.

Über Kooperationsvereinbarungen soll die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen ausgestaltet werden, um den betroffenen Personen den Zugang

und eine bedarfsgerechte Hilfe zu ermöglichen. Damit soll vermieden werden, dass der Personenkreis wohnungsloser Menschen zwischen den einzelnen Hilfesystemen pendelt und ein in Ansätzen bereits bestehendes Parallelsystem sich verfestigt und weiterentwickelt.

3.3 Bedarfsgerechte Ausgestaltung vorrangiger Hilfesysteme

- Wohnungslose Menschen fallen häufig in das Wohnungslosen-Hilfesystem zurück, weil vorrangige Hilfen nach dem SGB II, XI, XII nicht auf die besondere Situation dieses Personenkreises ausgerichtet sind. Insbesondere Angebote im Rahmen der Eingliederungshilfe, der Hilfe zur Pflege, der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Suchthilfe sollen diesen Personenkreis konzeptionell miteinbeziehen.
- Es ist Aufgabe der kommunalen Sozialplanung, bedarfsgerechte Angebote in diesen kommunalen Aufgabenfeldern zu planen und bereit zu halten.

Ohne eine bedarfsgerechte Ausrichtung der Angebote in den vorrangigen Hilfesystemen der Pflege, der Eingliederungs- und der Suchtkrankenhilfe entstehen zusätzliche kommunale Ausgaben in der Wohnungslosenhilfe. Eine bedarfsgerechte Planung und Abgrenzung der verschiedenen Hilfesysteme trägt zu einem effektiven Einsatz öffentlicher Mittel bei.

3.4 Kommunale Steuerung, Hilfeplanung

- Im Rahmen einer kommunalen Hilfeplanung im Einzelfall soll die Hilfe ziel-, zeit- und evaluationsorientiert mit allen Beteiligten vereinbart werden. Die Entwicklung der Ziele muss sich an den Möglichkeiten und Bedingungen im Einzelfall orientieren. Die Zielorientierung dient dazu, mit Klientinnen und Klienten und beteiligten Stellen erreichbare Schritte zur Überwindung der Problemsituation, zur Verselbstständigung, Integration und Teilhabe in der Gemeinschaft zu vereinbaren. Die Feststellung von besonderen sozialen Schwierigkeiten (Defizitorientierung) dient der Zuordnung des Einzelfalls zu den Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII.
- Mit den beteiligten Stellen und Personen soll eine gemeinsame Fallkonferenz durchgeführt werden, um die Absprachen und Schritte zur Zielerreichung zwischen den Beteiligten zu dokumentieren und die Zielerreichung im Verlauf des Hilfeprozesses zu evaluieren. Die Wirksamkeit zur Überprüfung der vereinbarten Hilfeziele ist Bestandteil eines fachlich strukturierten Hilfeprozesses.
- Es ist Aufgabe des örtlichen Sozialhilfeträgers, diesen Hilfeprozess im Rahmen eines kommunalen Fallmanagements zu steuern, hierzu entsprechendes Fachpersonal im Sinne von § 6 SGB XII vorzuhalten und die eigene Organisationsstruktur auf die angestrebten Hilfeziele auszurichten. Es empfiehlt sich eine sozialräumliche Organisation statt einer Aufgabenverteilung der Fachkräfte nach Buchstaben. Diese Entwicklung setzt einen entsprechenden Organisations- und Personalentwicklungsprozess des Sozialhilfeträgers voraus. Dieser dient dem zielgerichteten Personal- und Mitteleinsatz.

3.5 Ressourcen- und Sozialraumorientierung

- Kern des Fachkonzepts Sozialraumorientierung in der Sozial- und Jugendhilfe sind folgende Handlungsprinzipien für die soziale Arbeit:
 - vom Willen bzw. den Interessen der Menschen ausgehend,
 - die Menschen aktivieren,
 - die vorhandenen personellen, ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Ressourcen finden und nutzen,
 - auf die verschiedenen Zielgruppen und Bereiche eingehen,

- die verschiedenen sozialen Dienste vernetzen (Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur sozialräumlichen Ausgestaltung kommunalen Handelns vom 18.06.2008; DV 30/07 AF I).
- Die wirksame Integration wohnungsloser Menschen und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben setzt ein sozialräumlich orientiertes Hilfskonzept und eine sozialräumlich organisierte Infrastruktur und Organisation der beteiligten Dienste voraus. Beratungs-, Betreuungs-, Wohn- und Beschäftigungsangebote sollen deshalb an diesen Grundprinzipien ausgerichtet werden. Die Nutzung von Regelsystemen soll Vorrang vor dem Aufbau eigener klientenorientierter Hilfsstrukturen haben. Wohn-, Beschäftigungs- und Beratungsangebote der Wohnungslosenhilfe können auch hier nur Brückenfunktion wahrnehmen und nicht einen dauerhaften Verbleib der Klientinnen und Klienten anstreben.

4. Schnittstellenproblematik

Mehrfacher Wohnungsverlust oder ein Leben auf der Straße sind häufig mit finanzieller Armut und psychosozialen Problemen verbunden. Die Wohnungslosigkeit ist aber zunehmend auch Ausfluss einer schweren nicht behandelten psychischen Erkrankung, chronischen Suchterkrankung und der Ausgrenzung mehrfach-beeinträchtigter Menschen sowie einer gescheiterten, nicht erfolgten Persönlichkeitsentwicklung bei jungen Erwachsenen. Wohnungslosigkeit verstärkt diese Problematik.

Die Wohnungslosenhilfe hat sich bisher konzeptionell nicht von anderen Hilfeangeboten wie z.B. der Jugendhilfe, Suchtkrankenhilfe, Drogenhilfe, Hilfe zur Pflege oder der Eingliederungshilfe abgegrenzt. Die Schnittstellen führen zu erheblichen Reibungsverlusten. Spezialisierte Beratungsangebote und unterschiedliche Zugangswege für die Deckung des individuellen Unterstützungsbedarfs haben zu Verschiebeparadoxien zwischen Leistungsträgern und zu Konkurrenzen der Leistungsanbieter geführt. Ein fehlendes Übergangsmanagement bei der Veränderung des Hilfebedarfs in den vorrangigen Hilfesystemen hat oft zur Folge, dass Menschen ihre Wohnung verlieren oder nicht nach stationären Aufhalten eine für sie geeignete dauerhafte ambulante Versorgung erhalten, sondern wieder wohnungslos werden.²

Folgende Lösungsstrategien werden empfohlen:

4.1 Abschluss örtlicher Vereinbarungen

Örtliche Vereinbarungen sollen die Reibungen, die aufgrund der Schnittstellenprobleme entstehen, eingrenzen.

Folgende Mindestinhalte werden hierzu empfohlen:

- Grundsätze der Zusammenarbeit sowohl innerhalb der Stadt zwischen den für die einzelnen Leistungsbereichen zuständigen Organisationseinheiten als auch zwischen den verschiedenen Leistungsträgern der einzelnen Hilfen und den Leistungserbringern (u.a. frühzeitige Information der Leistungsträger, z.B. über anstehende Entlassungen, Identifizieren von Zugangsbarrieren und Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten zum Abbau der Barrieren, sozialraumorientiertes Fallmanagement vorrangiger Hilfen im Lebensumfeld von wohnungslosen Menschen),

² Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Schnittstellen ist in Anlage 2 beigefügt.

- Abgrenzung der einzelnen Hilfen unter Berücksichtigung des Grundsatzes des Nachrangs der Wohnungslosenhilfe,
- gemeinsame Fallkonferenzen und eine gemeinsame Hilfeplanung beim Übergang zu anderen Hilfesystemen und bei der Vernetzung von Hilfen,
- gemeinsame Evaluation der Hilfeerfolge und Optimierung der Schnittstellen,
- gemeinsame Fortbildungen mit anderen Leistungsträgern,
- Berücksichtigung der besonderen Situation von wohnungslosen Menschen beim Antragsverfahren / der Mitwirkung bei der Antragsstellung (z.B. im Bereich des SGB II und bei der Feststellung einer Behinderung),
- Pflichten der Beteiligten bei der Durchführung ihrer Hilfen (z.B. Verpflichtung der Jugendhilfe, die Jugendlichen bereits ein Jahr vor Beendigung der Hilfe hierauf vorzubereiten, Entlassmanagement bei der Straffälligenhilfe und der Psychiatrie) und
- Beschreibung der Angebote der berührten örtlichen Hilfesysteme.

4.2 Einbeziehung des Personenkreises in die örtliche Sozialplanung

Die örtliche Sozialplanung muss die besondere Situation wohnungsloser Menschen in den Feldern SGB II, Pflege, Eingliederungshilfe, Jugendhilfe, Sozialpsychiatrie und Sucht berücksichtigen, um bedarfsgerechte Zugangsvoraussetzungen und ein bedarfsgerechtes Angebot zu schaffen.

Insbesondere folgende vorrangige Anpassungen werden gesehen:

- Anpassung bestehender Angebote an den Bedarf bzw. die Schaffung neuer Angebote der Eingliederungshilfe / Pflege für mehrfach-beeinträchtigte psychisch kranke und chronisch mehrfach-beeinträchtigte suchtkranke Menschen aus der Wohnungslosenhilfe,
- Sicherstellung von weniger intensiven psychiatrischen und sozialpsychiatrischen Angeboten, die von den wohnungslosen Menschen akzeptiert werden können (als Alternative zu vollkommen fehlenden Angeboten für wohnungslose Menschen),
- Sicherstellung medizinischer und behandlungspflegerischer Angebote an niederschweligen Angeboten der Wohnungslosenhilfe (Pflasterstuben, Tagesstätten) und
- dezentrale Angebote der Suchthilfe im Lebensumfeld wohnungsloser Menschen.

5. Verhältnis der Wohnungslosenhilfe zum Ordnungsrecht

Durch eine Aufteilung der Zuständigkeiten (für das Ordnungs- und Polizeirecht die Stadt oder Gemeinde und für das Sozialhilferecht der Stadt- bzw. Landkreis) werden Hilfenotwendigkeiten häufig gar nicht oder nicht rechtzeitig erkannt oder es kommt zu Verschiebebahnhöfen zwischen den zuständigen Gebietskörperschaften.

Dadurch werden die Hilfeangebote in den Stadtkreisen erheblich überlastet.

Empfohlen wird deshalb, dass die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit ihren Landkreisen Vereinbarungen im Sinne von Abschnitt 4.1 abschließen und eine bedarfsgerechte Versorgung wohnungsloser Menschen in die Sozialplanung des Landkreises aufgenommen wird.

Wenn ein Mensch gegen seinen Willen im Freien ohne Obdach leben muss, somit nicht über eine Unterkunft verfügt, die Schutz gegen die Witterung bietet, Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt und die auch sonst den Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung entspricht, muss ihm die kommunale

Ortspolizeibehörde als Maßnahme zur Gefahrenabwehr ein vorübergehendes Unterkommen einfacher Art zur Verfügung stellen.

Örtlich zuständig ist die Stadt oder die Gemeinde, in der die Obdachlosigkeit und damit die sicherheitsrechtlich relevante Gefahrenlage besteht. Entscheidend ist allein der tatsächliche Aufenthaltsort des Obdachlosen. Unerheblich ist die Frage nach dem letzten gewöhnlichen Aufenthaltsort oder wo dieser zuletzt einen Wohnsitz und damit eine Wohnung hatte.

Aufgabe der Sozialhilfe ist es, auf Dauer eine Unterkunft zu gewähren und zu sichern. Die Zuständigkeit richtet sich nach dem Wohnsitz bzw. dem letzten gewöhnlichen Aufenthalt der bedürftigen Menschen. Hilfebedürftig sind neben den Menschen auf der Straße auch die Personen, die auf Grund einer Einweisungsverfügung der zuständigen Ordnungs- oder Polizeibehörde in einer Notunterkunft untergebracht sind.

Eine Beschränkung der Unterstützung ausschließlich auf eine obdachlosenrechtliche Unterbringung in Notunterkünften ohne soziale Hilfen zur Wiedererlangung einer adäquaten Wohnversorgung würde Armutslagen verfestigen und Obdachlosigkeit aufrechterhalten. Deshalb wird empfohlen, in den Städten beide Bereiche (den sozialhilferechtlichen und den ordnungsrechtlichen) zusammenzuführen.

6. Alternative Leistungs- und Finanzierungsmodelle, Qualitätsstandards

Die Festlegung der Leistungen und Vergütungen der Wohnungslosenhilfe erfolgt momentan für die meisten Leistungen nach Leistungstypen, was aus Sicht der Städte eine wirkungsorientierte Ausrichtung der Angebote hemmt.

Leistungstypen ermöglichen es in einem reibungsarmen Verfahren in der Zusammenarbeit zwischen Leistungserbringern und Leistungsträgern Angebote zu vereinbaren, deren Leistungsinhalte nur sehr allgemein beschrieben sind. Sie enthalten für die Leistungserbringer keine Anreize, bestimmte Wirkungen zu erzielen. Leistungstypen beinhalten die Gefahr, dass neue und in die örtliche Angebotsstruktur integrierte Angebote schwieriger auf den Markt zu bringen sind. Sie führen zudem zu einer Ungleichverteilung der Angebote im Land und behindern sogar die Entwicklung neuer Angebote, da vor Ort der Gestaltungsrahmen der Leistungsträger für Leistungen, die an die örtlichen Bedarfsstrukturen angepasst sind, beschnitten sein kann.

Wirkungsorientierte Steuerung ist ein für alle anspruchsvolles Verfahren, das von verschiedenen Voraussetzungen abhängt:

6.1 Zugangssteuerung / Hilfeplanung

Die Steuerung des Zugangs und des Hilfeprozesses ist Aufgabe der Sozialhilfeträger.

Die Erstellung des Hilfeplanes sollte durch das Fallmanagement / Fachkräfte des Leistungsträgers erfolgen; die Leistungserbringer werden daran beteiligt. Idealerweise sollte ein gemeinsames Hilfeplangespräch stattfinden. Die Leistungsberechtigten sind an der Planung und Fortschreibung der Pläne unter Berücksichtigung der jeweiligen Fähigkeiten zu beteiligen. Fehlende oder mangelhafte Mitwirkung führt nicht automatisch zur Beendigung der Hilfe, wenn prognostisch durch eine Modifikation oder andere Hilfestellung Hilfeziele noch erreicht werden können.

In aktuellen Not- und Krisensituationen kann es notwendig sein, eine Clearingphase und eine Basisversorgung vorzuschalten, bevor mit einer systematischen und standardisierten Hilfeplanung begonnen werden kann.

Diese Hilfeplanung mündet in einen Hilfeplan, der mindestens folgende Elemente enthalten soll:

- eine Dokumentation der Problemstellungen, Ressourcen und Vorstellungen des Hilfeempfängers,
- die zu einem bestimmten Zeitraum vom wohnungslosen Menschen zu erreichenden konkreten Ziele sowie die Kriterien anhand derer die Zielerreichung festgemacht wird, was eine prognostische Einschätzung voraussetzt,
- eine Festlegung darüber, was der Hilfesuchende, das soziale Umfeld und noch aktivierbare Angehörige zur Zielerreichung beitragen,
- eine Festlegung darüber, welcher Hilfebedarf und welche Maßnahmen durch vorrangige Leistungsträger erbracht werden müssen und wie die Zusammenarbeit hierzu erfolgt, sowie
- den konkreten Hilfebedarf und die Maßnahmen aus der Wohnungslosenhilfe, die notwendig sind, um die Ziele zu erreichen.

Als Zielbereiche sollten folgende Punkte verfolgt werden:

- Befähigung zur Selbsthilfe,
- selbständiges Wohnen,
- Übergang in eine notwendige andere Hilfeart,
- Stabilisierung zur Vermeidung teurerer anderer Hilfeformen und
- Nachhaltigkeit der Hilfe.

Aus diesen Zielbereichen sind die individuellen Ziele konkret zu definieren sowie die Kriterien festzulegen, anhand derer die Zielerreichung festgemacht wird.

Zur Hilfeplanung gehört zwingend auch die Evaluation, ob und ggf. in welchem Umfang die angestrebten Ziele erreicht wurden. Neben der Zielerreichung ist zu überprüfen, welche Faktoren zur Zielerreichung hilfreich waren, welche hemmend.

Hilfen sind in regelmäßigen Abständen zu überprüfen oder wenn die Zielerreichung in Frage steht. Vorrang vor der Beendigung der Hilfen hat die Anpassung der Maßnahmen. Hilfen sind auch anzupassen, wenn die Zielerreichung mit geringerem Aufwand möglich ist. Sollte dies bei einem Träger nicht realisierbar sein, so ist der Anbieter zu wechseln.

Als Standard sollten Fallkonferenzen mit allen Fachkräften, die zur Zielerreichung benötigt werden, einberufen werden, um trägerübergreifend die richtige Hilfe für die Betroffenen zu finden. Auch gescheiterte Fälle sind so zu besprechen.

6.2 Vereinbarungen mit den Leistungserbringern

Eine wirksame und realistische Hilfeplanung setzt eine adäquate und ausreichende Angebotsstruktur voraus, die an Wirkungszielen orientiert ist. Mit den Einrichtungsträgern sind Verträge zu schließen, in denen das Leistungsangebot konkret beschrieben ist und indem unter anderem auch die Qualitätsstandards wie Personal, Inhalt und Dauer der Maßnahme hinsichtlich der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität benannt sind.

Mit den Leistungserbringern sollen ferner Wirkungsziele in die Leistungsvereinbarungen aufgenommen werden. Die Vertragsgestaltung soll so weiterentwickelt werden, dass die Vergütung sich nach der Erreichung vereinbarter Wirkungsziele ausrichten lässt. Auch die Ausschreibungsverfahren für Leistungen sind an Wirkungszielen auszurichten.

6.3 Budgetierung

Die Budgetierung wäre eine alternative Finanzierungsmöglichkeit in den Fällen, in denen Wirkungsziele mit einer entsprechenden Vereinbarung im Sinne von 6.2 festgehalten wurden. Für bestimmte Personengruppen, Zielsetzungen und Zeiträume können unterschiedliche Fallbudgets vereinbart werden. In der Vereinbarung sind die Auswirkungen der unterschiedlichen Zielerreichungsgrade auf das Budget zu regeln.

6.4 Qualitätssicherung und Berichtswesen/Benchmarking der Städte

Mit dem Aufbau einer systematischen bzw. standardisierten Hilfeplanung und einer standardisierten Dokumentation der Clearings- und Basisversorgung stehen den Städten zukünftig Grunddaten zum Hilfebedarf und zu den Hilfeprozessen zur Verfügung.

Durch eine zu vereinbarende standardisierte Leistungsdokumentation der Dienste und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe stehen den Städten weiter Leistungs- und Einrichtungsdaten zur Verfügung.

Beide sind Grundlagen für ein städtisches Controlling, die konzeptionelle Weiterentwicklung der Wohnungslosenhilfe sowie die Angebots- und Einrichtungsplanung.

Die Stadtkreise werden ferner ein eigenes Benchmarking und ein zwischen den Städten abgestimmtes Berichtswesen aufbauen, um insbesondere die Entwicklung der steigenden und sich verändernden Inanspruchnahme und um die Kosten im Blick zu behalten und Gegenstrategien entwickeln zu können. In einem ersten Schritt werden unter Wirkungsgesichtspunkten Standards für Daten und Kennziffern festgelegt.

7. Organisations- und Personalentwicklung

Die erforderliche Personal- und Organisationsentwicklung umfasst die Wohnungslosenhilfe in der öffentlichen Verwaltung, die Sozialhilfesachbearbeitung, die Fallsteuerung, die Sozialplanung und die Sozialberichterstattung. In diesen Prozess ist die freie Wohlfahrtspflege, z.B. durch Bildung eines örtlichen Arbeitskreises, einzubeziehen.

Der Personal- und Organisationsentwicklungsprozess beinhaltet:

7.1 Organisatorische Veränderungen

Hierzu zählen insbesondere:

- die Schaffung einer Organisationseinheit kommunale Wohnungssicherung,
- die Integration der kommunalen Schuldnerberatung,
- die Zusammenführung von Ordnungs- und Sozialrecht in einer Organisationseinheit,
- der Aufbau einer integrierten Sozialplanung,
- die ganzheitliche und sozialräumliche Weiterentwicklung und
- der Aufbau eines kommunalen Fallmanagements.

7.2 Veränderung der Personalausstattung

Die Veränderung der Personalausstattung erfolgt insbesondere bezüglich

- der Fachkräftestruktur (durch die Sicherstellung der erforderlichen, unterschiedlichen Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) und
- der Fallbearbeitungsschlüssel.
Analog zur Eingliederungshilfe und zum SGB II werden folgende Personalschlüssel empfohlen:
 - 1:150 bei reiner Sachbearbeitung,
 - 1:75 Leistungsfälle bei einer ausschließlichen Hilfeplanung,
 - 1:50 Leistungsfälle bei einer verbundenen Hilfeplanung und Leistungssachbearbeitung.

7.3 Fort- und Weiterbildung

Diese umfasst insbesondere:

- sozialräumliche Organisations- und Arbeitsweisen (unter Einbeziehung der Mitarbeiter der freien Träger),
- Vermittlung von Grundkenntnissen in relevanten Schnittstellenbereichen, insb. Sucht, psychische Erkrankungen, Jugendhilfe, Pflege und dem Bereich der gesetzlichen Betreuung, sowie
- Moderationstechniken und Gesprächsführung.

8. Anlagen

8.1 Beschreibung der Angebotsformen in der Wohnungslosenhilfe

8.2 Detaillierte Beschreibung der Schnittstellenproblematik

Anlage 1 zu den Empfehlungen des Städtetages zur Weiterentwicklung des Systems der Wohnungslosenhilfe

Beschreibung der Angebotsformen in der Wohnungslosenhilfe

Die Wohnungslosenhilfe greift auf verschiedene Angebotsformen zurück. Hierunter gehören unter anderem Fachberatungsstellen, Aufnahmehäuser, Tagesstätten/Wärmestuben, betreute Wohnformen, stationäre Angebote, teilstationäre Angebote und intensiv betreutes Wohnen.

Fachberatungsstellen

Fachberatungsstellen sind das zentrale Beratungs- und Vermittlungsangebot im System der Wohnungslosenhilfe. Sie sind niederschwellige Anlaufstellen für Erst- und Folgekontakte und erschließen den Zugang zur Hilfe. Sie wirken bei der Erstellung individueller Hilfepläne mit und begleiten den Prozess. Neben der Erbringung persönlicher Hilfe geht es um Impulse zur Entwicklung einer bedarfsgerechten Angebotsstruktur in der Wohnungslosenhilfe und um die Kooperation mit anderen Hilfesystemen sowie mit anderen Stellen im Gemeinwesen (Wohnungswirtschaft, Ordnungsrecht, Kirchen etc.).

Aufnahmehäuser

Aufnahmehäuser sind qualifizierte Unterkunftsangebote für die Dauer der Klärung der Bedarfslage. Sie bilden ein kurzfristig belegbares Wohnangebot mit persönlicher Hilfe, dienen aber nicht einem dauerhaften Aufenthalt. Die Beratung und persönliche Unterstützung erfolgt grundsätzlich durch die Fachberatungsstelle.

Tagesstätten/Wärmestuben

Tagesstätten/Wärmestuben stellen ein niederschwelliges Begegnungs-, Vermittlungs- und Beratungsangebot dar. Sie bieten die Möglichkeit zum Aufenthalt und zur Mindestversorgung in einer geschützten Umgebung. Das Angebot ist unverbindlich und gewährleistet Anonymität. Dadurch sollen Schwellenängste abgebaut und eine Annäherung an das Hilfesystem ermöglicht werden.

Betreute Wohnformen

Das betreute Wohnen ist die Verbindung einer selbständigen Lebensführung in eigenem Wohnraum (Mietverhältnis in Einzelwohnung oder Wohngemeinschaft) mit einer planmäßig organisierten regelmäßigen Beratung und persönlichen Betreuung durch Fachkräfte. Die Betreuung ist entsprechend dem individuell festzulegenden Hilfe-/Gesamtplan befristet oder auf Dauer angelegt, während das Wohnen nach Möglichkeit auf Dauer angelegt sein soll. Betreute Wohnformen kommen zum einen als eigenständiges Angebot anstelle von stationärer Hilfe, zum anderen im Anschluss an stationäre Hilfe in Betracht.

Stationäre Angebote

Stationäre Angebote sind Hilfen für Personen, die in allen Lebensbereichen der Anleitung und Unterstützung bedürfen und für die die tägliche Versorgung (zumindest) in Teilbereichen übernommen werden muss. Die Hilfe soll zur Überwindung der sozialen Schwierigkeiten und zu einem Leben ohne professionelle Unterstützung außerhalb einer Einrichtung in üblichen Wohn- und Lebensverhältnissen dienen. Die Hilfe erfolgt entweder in Verbindung mit einer internen oder mit einer externen, gesondert vereinbarten tagesstrukturierenden Maßnahme. Die Hilfe ist wie alle Leistungen nach §§ 67 f

tendenziell zeitlich limitiert. Wenn der Personenkreis für noch nicht absehbare Dauer in allen Lebensbereichen Struktur, Anleitung und Unterstützung benötigt, wird Stationäre Langzeithilfe gewährt.

Teilstationäre Angebote

Teilstationäre Angebote richten sich an Personen, die ihren Lebensalltag zwar in Teilbereichen bewältigen können, zur Überwindung ihrer Schwierigkeiten beim Aufbau und bei der Aufrechterhaltung sozialer Beziehungen sowie bei der Gestaltung des Alltags aber noch der planmäßigen und kontinuierlichen Anleitung und Unterstützung bedürfen. Teilstationäre Angebote sind von der Betreuungsintensität her zwischen dem stationären Wohnen und dem ambulant betreuten Wohnen angesiedelt.

Intensiv betreutes Wohnen

Intensiv betreutes Wohnen richtet sich an Personen, die in vielen Lebensbereichen in erheblichem Umfang in einem besonders intensiven ambulanten Rahmen Anleitung und Unterstützung brauchen. Die Bereitstellung eines speziellen Wohnangebots (in einem Wohnprojekt) ist erforderlich.

Anlage 2 zu den Empfehlungen des Städtetages zur Weiterentwicklung des Systems der Wohnungslosenhilfe

Detaillierte Beschreibung der Schnittstellenproblematik

Schnittstelle zur Jugendhilfe

Die Zahl junger Wohnungsloser steigt kontinuierlich. Besonders stark ist der Anteil junger Frauen gewachsen. Sie machen vielerorts schon mehr als 40% in dieser Altersgruppe aus.

Ursachen

Die öffentliche Jugendhilfe beendet häufig Hilfen für junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII schon bald nach Eintritt der Volljährigkeit oft auch mit dem Hinweis auf fehlende Mitwirkungsbereitschaft und ohne entsprechende Vorbereitung auf die Beendigung der Hilfe. Von einer Nachbetreuung, wie es das Gesetz vorsieht, kann nur selten die Rede sein. Dies wird in der Praxis umgekehrt durchaus begünstigt durch geringe Motivation der jungen Menschen, eigene Selbstüberschätzung, großes Freiheitsbedürfnis und eine Erziehungs(hilfe)-Müdigkeit.

Auch fehlt es vielerorts an strukturierten Hilfen zum Übergang von der Schule in den Beruf durch Angebote der Jugendsozialarbeit gem. § 13 SGB VIII.

Schnittstelle zur Straffälligenhilfe

Viele, vor allem jüngere Menschen bemühen sich bereits aus der Haft heraus um einen geordneten Übergang, um das so genannte „Entlass-Loch“ zu überbrücken. Es ist allerdings festzustellen, dass es im Justizvollzug und auch bei den dortigen Sozialdiensten keine allgemein anerkannten und verbindlichen Standards zur Organisation des Entlass-Prozesses gibt. Dementsprechend werden immer noch zu viele Straffällige ohne gute Vorbereitung aus der Justizvollzugsanstalt entlassen und tauchen unvermittelt in Einrichtungen und Diensten der Wohnungslosenhilfe auf.

Durch diese häufig ungeklärten Wohn- und Einkommensverhältnisse nach der Entlassung kommt es nach wie vor direkt nach den Haftentlassungen zu hohen Rückfallquoten.

Ungeklärt ist ferner die besondere Belastung von Städten mit Strafvollzugsanstalten und deren Kostenausgleichsanspruch, da die Entlassenen in der Regel nicht mehr an ihren Herkunftsort zurückkehren, sondern am Standort der Strafvollzugsanstalt verbleiben und Leistungen nach den §§ 67 ff SGB XII erhalten.

Schnittstelle SGB II

Die Mehrzahl wohnungsloser und gefährdeter Menschen gehört zur Gruppe der potentiell erwerbsfähigen Personen und fällt damit in den Zuständigkeitsbereich des SGB II.

Die Hilfen im SGB II sind auf die Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit ausgerichtet. Die Gewährung finanzieller Leistungen und die Integrationsmaßnahmen orientieren sich an relativ stabilen Lebens- und Wohnverhältnissen und ausreichenden persönlichen Handlungskompetenzen der Hilfebedürftigen. Diese Rahmenbedingungen sind jedoch bei Wohnungslosen und Gefährdeten regelmäßig nicht erfüllt.

Unübersichtliche Leistungsgrundlagen und unverständliche Bescheide überfordern nicht nur viele Betroffene sondern auch manche Fachkräfte im Sozialbereich. Dies hat zur Konsequenz, dass wegen fehlender Antragstellung oder Mitwirkung finanzielle Leistungen gar nicht oder verspätet gewährt oder wieder entzogen werden. Unmittelbare Folge davon ist eine weitere Abwärtsspirale durch fehlende Mietzahlungen, Überschuldung und Wohnraumverlust.

Die verschärften Gesetzesvorschriften über den Auszug junger Menschen aus dem Elternhaus und die harten Sanktionsvorschriften für diesen Personenkreis sind mit Ursache für den Anstieg der Zahl der der jungen Wohnungslosen.

In manchen Städten werden Hilfen zum Mietrückstandsausgleich nur eingeschränkt gewährt. Wenn für die Leistungsgewährung für wohnungslose Menschen kein eigener organisatorischer Bereich (zum Beispiel innerhalb einer Fachstelle) zuständig ist, wird der besondere Unterstützungsbedarf dieses Personenkreises zum Teil nicht erkannt. Auch fällt es den Mitarbeiter /-innen der Jobcenter oft schwer zu erkennen, dass auch Wohnungslose in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

Oft fehlt in den Kommunen eine Vernetzung zwischen den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und dem Eingliederungsplan des SGB II.

Schnittstelle Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege

In vielen Fällen gibt es einen engen Zusammenhang von Wohnungslosigkeit und Suchtverhalten. Häufig tritt die Wohnungslosigkeit in Folge einer abgebrochenen Suchttherapie oder eines massiven Alkohol- und Drogenkonsums ein. Umgekehrt markiert ein Wohnungsverlust in vielen Fällen auch eine Verfestigung von Suchtverhalten.

Der Anteil schwer psychisch kranker Menschen in der Wohnungslosenhilfe ist beträchtlich. Vielfach werden die Symptome der Erkrankung mit Alkohol und/oder weiteren Betäubungsmittel erträglicher gestaltet (Doppeldiagnose). Langjährige Suchtproblematik und ein Leben auf der Straße führen häufig zu dauerhaften gesundheitlichen Folgeschäden und früh einsetzenden Alterungsprozessen. Ein selbständiges oder selbstbestimmtes Leben ohne dauerhafte Anleitung oder Unterstützung bei der Lebensführung ist dann nicht mehr möglich.

Menschen mit schweren Verhaltensauffälligkeiten und Persönlichkeitsstörungen sind oftmals nicht mehr wohnfähig und können ohne psychiatrische und sozialpsychiatrische Versorgung ihre Notlage nicht mehr überwinden. Angebote der Basisversorgung in der Wohnungslosenhilfe (Notübernachtung, Wärmestube, Tagessatzauszahlung) werden noch angenommen, weitergehende Beratungsangebote werden aber wegen fehlender Krankheitseinsicht und/oder unrealistischem Selbstbild und/oder Psychiatrieerfahrung abgelehnt. Der Wohnungslosenhilfe gelingt es vielfach, über die Basisversorgung eine Beziehung aufzubauen. Eine Weitervermittlung scheitert oft an den Barrieren im Versorgungssystem (Komm-Struktur, Kostenzusagen vor Intervention/Soziotherapie erforderlich). Die Wohnungslosenhilfe ist nicht für die dauerhafte Versorgung chronisch Suchtkranker, chronisch somatisch Kranker, gebrechlicher oder alter Menschen ausgestattet. Angebote der Eingliederungshilfe und der Altenhilfe/Pflege werden von den Betroffenen nicht angenommen und scheitern häufig bereits daran, dass ein Antrag auf Einstufung der Pflegebedürftigkeit oder Feststellung der Behinderung nicht gestellt wird. Selbst wenn dank der Wohnungslosenhilfe diese Zugangsbarrieren überwunden werden, scheitert eine dauerhafte Versorgung häufig an Persönlichkeitsstörungen, Verhaltensauffälligkeiten oder den Begleiterscheinungen unkontrollierten Suchtmittelgebrauchs der

Betroffenen, für die die bestehenden Angebotsstrukturen der Sucht- und Eingliederungshilfe nicht passen.

Felder für örtliche Vereinbarungen zu Schnittstellenproblemen:

- Jede Kommune (Stadt- bzw. Landkreis und Gemeinden) soll ein Konzept zur Vermeidung und Verhinderung von Wohnungslosigkeit umsetzen.
- Eine Ausweitung der Leistungstypen der Wohnungslosenhilfe ist nicht vorgesehen.
- Die Wohnungslosenhilfe stellt eine Basisversorgung im Rahmen der bestehenden Leistungsangebote (Niveau mindestens Ordnungsrecht) sicher.
- Die Wohnungslosenhilfe unterstützt Bedürftige bei der Klärung des individuellen Bedarfs und der Geltendmachung vorrangiger Hilfeangebote. Bewährt hat sich die Bündelung aller Hilfen (Prävention, polizeirechtliche Unterbringung, Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII, Vermittlung von Wohnraum) in einer Organisationseinheit (z.B. eine beim Sozialamt, dem Amt für Wohnraumversorgung oder der Ordnungspolizei angesiedelte Fachstelle). Ist diese Organisationsform nicht möglich, so müssen zumindest genaue Absprachen zwischen den Bereichen getroffen werden. Der Informationsfluss über fristlose Kündigungen, Räumungsklagen, Räumungstermine sowie die Unterbringungen von Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten muss sichergestellt werden. Ebenso ist die Wohnraumversorgung für diesen Personenkreis mit einzubeziehen.
- Für Personen mit besonderem Unterstützungsbedarf sind trägerübergreifende Kooperationen und einheitliche Leistungsziele und -standards erforderlich. Für die Kooperation können vorhandene Netzwerkstrukturen wie z.B. das Suchthilfenetzwerk oder der gemeindepsychiatrische Verbund genutzt werden. Die Entwicklung eines gemeinsamen Leitbilds der Leistungsträger und -erbringer (Mindestversorgungsniveau, Umgang mit den Betroffenen, Wunsch- und Wahlrecht, Zumutbarkeitskriterien, Möglichkeiten und Grenzen der individuellen Mitwirkung, Sozialraumorientierung) wäre sinnvoll.
- Alle Sozialleistungsträger sind nach §§ 11 ff SGB I verpflichtet, Bedürftige umfassend über ihre Ansprüche zu beraten und haben darauf hinzuwirken, dass sachdienliche Anträge gestellt werden.
- Das Ziel persönlicher und materieller Stabilisierung erhält einen besonderen Stellenwert.
- Bei Herausfallen aus Leistungs- und Hilfesystemen sind die Maßnahmen zwischen SGB VIII, II und XII frühzeitig abzustimmen (Konferenzpflicht für verantwortliche Übergabe!).
- Einrichtungen der Jugendhilfe, der Straffälligenhilfe, der Behindertenhilfe und/oder der (Sucht)Krankenhilfe sollen Personen mit Unterstützungsbedarf nicht in ungesicherte Wohn- und Einkommensverhältnisse entlassen.
- Durch präventive, niedrighschwellige und zugehende Arbeitsformen und Zugänge wie Kontaktläden, Streetwork und spezialisierte Beratung in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe sind Zugangsbarrieren abzubauen.
- Benötigt wird in der Jugendhilfe eine längere, nachhaltige, auch nachbetreuende Verantwortung der Hilfe für die Übergänge junger Leute in Ausbildung und Beruf sowie deren Verselbständigung.
- Im SGB II-Bereich soll die Jugendhilfe oder der kommunale Sozialdienst bei Bedarf zum Antrag junger Menschen auf Auszug aus der elterlichen Wohnung Stellung nehmen.
- In der Behindertenhilfe und der Hilfe zur Pflege sind adäquate Versorgungsangebote auch für Multiproblemfälle zu entwickeln, wenn eine dauerhafte Unterstützung bei der Alltagsbewältigung erforderlich wird. Die ambulanten Pflegedienste sollten sich darauf ausrichten, gefährdete Personen, die

nicht mehr eigenständig wohnen können, bei den täglichen Verrichtungen zu unterstützen

- In der Psychiatrie sind als Alternative zu einer vollkommen fehlenden Versorgung für Wohnungslose weniger intensive Versorgungsangebote zu entwickeln, die von den Klientinnen und Klienten akzeptiert werden. (Z.B. Unterstützung bei der Beantragung von Leistungen, Hilfe bei der Suche nach Wohnraum, Vermittlung bei Konflikten/Sanktionen als vertrauensbildende Maßnahmen).