

Herausgegeben von der



BAG Wohnungslosenhilfe e.V.



Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Entwicklung lokaler Hilfesysteme und
lebenslagenbezogener Hilfeansätze

Thomas Specht, Werena Rosenke,
Rolf Jordan, Benjamin Giffhorn

Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze

Bearbeitung: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., Berlin
im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes
Nordrhein-Westfalen

Autorinnen und Autoren:

Thomas Specht
Werena Rosenke
Rolf Jordan
Benjamin Giffhorn

Herausgeber
Bundesarbeitsgemeinschaft
Wohnungslosenhilfe e.V.
Boyenstraße 42
10115 Berlin
Tel. 030 284 4537 0
Fax 030 284 4537 19
info@bagw.de
www.bagw.de

Gefördert vom

**Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen**



Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf
Fax 0211 855-3211
info@mags.nrw.de
www.mags.nrw

1. Auflage, 2017

Erscheinungsort: Berlin / Düsseldorf

Gestaltung und Satz: Jochen Ebert, Kassel

Druck: M.P. Media-Print Informationstechnologie GmbH, Paderborn

ISBN: 978-3-922526-84-1

Zitierweise:

Specht, Thomas; Rosenke, Werena; Jordan, Rolf; Giffhorn, Benjamin: Hand-
buch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und
lebenslagenbezogener Hilfeansätze, Berlin / Düsseldorf, 2017

Inhalt

- 7 **Vorwort des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen**
- 9 **Vorwort des Geschäftsführers der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.**
- 11 **Hinweise zur Nutzung des Handbuchs**
- Kapitel 1
- 13 **Einführung: Ziele des Handbuchs und Methodik der Darstellung**
Thomas Specht

Das Hilfesystem

- Kapitel 2
- 23 **Grundlagen, Selbstverständnis und Funktion der Hilfen in Wohnungsnotfällen**
Thomas Specht
- Kapitel 3
- 37 **Die institutionelle Struktur der Hilfen in Wohnungsnotfällen**
Thomas Specht
- Kapitel 4
- 59 **Die Entwicklung integrierter lokaler Systeme der Hilfen in Wohnungsnotfällen – eine Aufgabe kommunaler Sozialpolitik**
Thomas Specht

Lokale Entwicklungsstrategien

- Kapitel 5
- 75 **Wohnungsnotfallhilfeplanung als Entwicklungsinstrument**
Rolf Jordan
- Kapitel 6
- 87 **Gender Mainstreaming**
Werena Rosenke
- Kapitel 7
- 99 **Partizipation**
Rolf Jordan
- Kapitel 8
- 113 **Dokumentation und Statistik**
Rolf Jordan
-

- Kapitel 9
125 Bürgerschaftliches Engagement
Rolf Jordan

Lebenslagen und allgemeine Hilfeansätze

- Kapitel 10
137 Wohnen
Werena Rosenke
- Kapitel 11
171 Prävention
Werena Rosenke
- Kapitel 12
203 Integrierte Notversorgung
Werena Rosenke
- Kapitel 13
219 Gesundheit
Werena Rosenke
- Kapitel 14
249 Arbeit und (Aus-)Bildung
Thomas Specht
- Kapitel 15
275 Gewalt gegen wohnungslose Menschen
Benjamin Giffhorn
- Kapitel 16
287 Vertreibung und Konfliktlösung im öffentlichen Raum
Benjamin Giffhorn

Spezifische Hilfeansätze

- Kapitel 17
301 Frauen
Werena Rosenke
- Kapitel 18
325 Migration
Rolf Jordan
- Kapitel 19
347 Heranwachsende und junge Erwachsene
Thomas Specht
- Kapitel 20
371 Ältere wohnungslose Menschen
Benjamin Giffhorn
-

Anhang

- 383 Textanhang**
 - 392 Autorinnen und Autoren**
 - 393 Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG W)**
 - 394 Mitglieder des Projektbeirats**
 - 395 Abbildungsverzeichnis**
 - 396 Tabellenverzeichnis**
 - 398 Stichwortverzeichnis**
-

Vorwort des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Mit diesem Handbuch legt die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) eine Informationsgrundlage rund um das Thema »Wohnungsnotfallhilfe« vor.

Das Handbuch soll den Kommunen und Landkreisen in Nordrhein-Westfalen sowie den Trägern der freien Wohlfahrtspflege Anregung und Hilfe sein, den Stand ihres lokalen Hilfesystems zu bewerten und Entwicklungsbedarfe zu erkennen. Es soll dazu anleiten, die Entwicklung integrierter lokaler Hilfesysteme zu fördern. Zudem werden umfangreiche Informationen zu den unterschiedlichen Lebenslagen und spezifischen Hilfeansätzen gegeben. Der Inhalt ist praxisorientiert aufbereitet, wozu auch die zahlreichen interessanten Projektbeschreibungen beitragen. Dies wird zum einen Neulingen den Einstieg in die Hilfe für Wohnungsnotfälle erleichtern und zum anderen liefert es den erfahreneren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vertiefende Informationen.

Die BAG W vertritt seit Jahrzehnten die Interessen von wohnungslosen und sozial ausgegrenzten Menschen. Von daher versteht es sich von selbst, dass das Handbuch auch eigenständige verbandspolitische Positionen der BAG W enthält.

Gefördert wurde dieses Handbuch mit Mitteln aus unserem Aktionsprogramm »Hilfen in Wohnungsnotfällen«. Hiermit unterstützt das Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalen die für die Unterbringung wohnungsloser Menschen zuständigen Kommunen sowie die freien Träger der Wohnungslosenhilfe jährlich mit insgesamt 1 Million Euro. In diesem Kontext werden nicht nur beispielgebende Modellprojekte, sondern auch der Transfer der Erfahrungen und Erkenntnisse, Projektevaluationen und Projektberatung, die jährliche Wohnungsnotfallberichterstattung sowie Studien und Untersuchungen gefördert.

Ich bin davon überzeugt, dass die in diesem Handbuch dargestellten Ergebnisse eine wertvolle Unterstützung der täglichen Arbeit für die Wohnungslosenhilfe in den Kommunen, Kreisen und bei den freien Trägern sein werden.

Ich danke den Autorinnen und Autoren sowie Allen, die an der Entstehung dieses Handbuches beteiligt waren, für die geleistete Arbeit!

Karl-Josef Laumann
(Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen)

Vorwort des Geschäftsführers der BAG Wohnungslosenhilfe e. V.

Die »Hilfen in Wohnungsnotfällen«, in der Praxis eher als Wohnungslosenhilfe oder Obdachlosenhilfe bekannt, spielen leider immer noch eine Nebenrolle in der Sozialen Arbeit. Auch in den Sozialwissenschaften, ob Soziologie, Psychologie oder Ökonomie, sucht man in Deutschland oft vergeblich nach Aufsätzen oder Monographien zum Thema Wohnungslosigkeit oder Prävention von Wohnungslosigkeit. Insbesondere gibt es für Praktikerinnen und Praktiker in den Einrichtungen und Diensten der Freien Wohlfahrtspflege und der öffentlichen Verwaltung kein umfassendes Handbuch, das sich mit der praktischen Organisation der Hilfen vor Ort beschäftigt. Dies gilt auch für die kommunale Sozialplanung, die bislang im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen nur sehr sporadisch aktiv ist.

Diese Lücke soll mit diesem Handbuch geschlossen werden. Es richtet sich nicht nur an Praktikerinnen und Praktiker der Hilfe und Sozialplanung, sondern ebenso an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Lehrende und Studierende in der sozialen Arbeit oder in den Sozialwissenschaften. Letztere entdecken vielleicht bei der Lektüre, welch breites Forschungsfeld im Rahmen der Armutsforschung und -berichterstattung sich hier auftut und entschließen sich hoffentlich, die Lücke, die zwischen dem Stand der internationalen Forschung zu »Homelessness« und dem Stand der Forschung zu Wohnungslosigkeit in Deutschland besteht, zu schließen. Die Praktikerinnen und Praktiker mögen entdecken, dass in ihrer Gemeinde professionelle Hilfeangebote auf hohem Niveau gänzlich fehlen oder zumindest große Lücken aufweisen und werden vor Ort praktisch initiativ. Das würden wir uns wünschen, denn die von Wohnungslosigkeit bedrohten und die wohnungslosen Menschen in Deutschland hätten mehr Aufmerksamkeit und Engagement weit über die Hilfen in Wohnungsnotfällen hinaus nötig.

Häufig ist auf Quellen der BAG W zurückgegriffen worden; dies ist der Tatsache geschuldet, dass im Feld der Hilfen im Wohnungsnotfall keine weiteren überkonfessionellen Dachverbände aktiv sind. Die Empfehlungen der BAG W werden in Fachgremien entwickelt, die alle maßgeblichen öffentlichen und frei-gemeinnützigen Akteure der Hilfen im Wohnungsnotfall versammeln.

Ich bin als Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. froh, dass die Landesregierung Nordrhein-Westfalen und insbesondere das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (MAGS) einen Auftrag für ein Handbuch für die Praxis der Hilfen in Wohnungsnotfällen vergeben hat. Das ist sicherlich kein Zufall, denn das MAGS zeichnet sich als einziges Landesministerium in Deutschland dadurch aus, dass es seit nunmehr 20 Jahren ein Aktionsprogramm zu Hilfen in Wohnungsnotfällen auflegt, das gezielt die Weiterentwicklung dieser Hilfen in Nordrhein-Westfalen fördert. Und selbstverständlich ist in diesem Zusammenhang zu notieren, dass NRW zudem seit Jahrzehnten das einzige Bundesland ist, das in vorbildlicher Weise eine jährliche Wohnungsnotfallberichterstattung vornimmt.

Unser Dank gilt dem MAGS und der Landesregierung NRW insgesamt, die das Projekt finanziell gefördert hat. Dank möchte ich auch den Mitgliedern

des Projektbeirates sagen, die mit hilfreichen Diskussionen und Kritik die Qualität des Handbuchs verbessert haben. Mein Dank gilt aber auch den Praktikerinnen und Praktikern der Hilfe, die in einem Workshop im Jahr 2014 ihre Wünsche an das Handbuch formuliert haben. Sicherlich konnte nicht jeder Wunsch befriedigt werden und manche Lücke wird sich für den einen oder anderen auf tun, die vielleicht erst in späteren Auflagen des Handbuchs geschlossen werden kann.

Zu guter Letzt möchte ich den Mitgliedern meines Fachteams, Frau Werena Rosenke, Herrn Dr. Rolf Jordan und Herrn Benjamin Giffhorn herzlich danken, die die Konzeption des Handbuchs engagiert und kompetent umgesetzt haben.

Mein Dank geht auch an Herrn Jochen Ebert, der Satz und Layout sehr ansprechend und lesbar gestaltet hat.

Nicht alle im Handbuch getroffenen Einschätzungen geben die Auffassung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen wieder. Die Verantwortung für die fachliche Richtigkeit und sozialpolitische Sinnfälligkeit der Hilfekonzeptionen liegt allein bei den Autoren und Autorinnen.

Sollten Sie Anregungen, Kritik und Ergänzungen für das Handbuch haben, lassen Sie es uns wissen.

Abschließend wünsche ich Ihnen, den werten Leserinnen und Lesern, eine fachlich anregende und fruchtbare Lektüre.

Berlin, den 30. November 2017

Dr. Thomas Specht

(Geschäftsführer BAG W, Projektleitung)

Hinweise zur Nutzung des Handbuchs

In den Kapiteln des Handbuchs finden Sie in der **Randspalte** inhaltsstrukturierende Begriffe, die zur besseren Orientierung beim Lesen dienen sollen.

Wichtige Begriffe sind auch in einem **Stichwortverzeichnis** im Anhang mit Seitenzahl aufgelistet, um schnell zum gesuchten Inhalt blättern zu können.

Verweise auf andere Kapitel des Handbuchs sind in der Randspalte mit einem Augen-Symbol  versehen.

Die **Praxisbeispiele** sind in der Randspalte mit » Praxisbeispiel« gekennzeichnet. Die Praxisbeispiele sind immer in grünen Kästen gesetzt. Praxisbeispiele, die im Rahmen des Förderprogramms für Hilfen in Wohnungsnotfällen des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert wurden, sind im Titel als »NRW-Projekt« benannt.

Kapitel 1

Einführung: Ziele des Handbuchs und Methodik der Darstellung

Thomas Specht

1. Ziele des Handbuchs

Zielgruppen des Handbuchs sind in erster Linie Praktikerinnen und Praktiker aller Ebenen. Ferner richtet sich das Handbuch an Fachplanerinnen und -planer im Bereich Sozialplanung; es kann sich aber auch um Leitende von Ämtern und Dezernaten handeln. Bisher gibt es kaum spezialisierte Wohnungsnotfallhilfeplanerinnen und -planer in der kommunalen Sozialplanung (Verein für Sozialplanung, 2014).

Hinzu kommen die Sozialplaner und Sozialplanerinnen der Freien Wohlfahrtspflege; in diesem Bereich gibt es in der Regel nur wenige ausgewiesene Sozialplanende, aber etliche »de-facto Sozialplanende« (i. d. R. ab Fachbereichsleitung). Ferner sollen die Mitarbeitenden der Hilfen in Wohnungsnotfällen bei Kommunen und freien Trägern angesprochen werden, die insbesondere als Umsetzende von Hilfekonzeptionen sehr wichtig sind (Leitungen von Diensten). Das Handbuch richtet sich auch an Hilfesuchende, insbesondere solche, die in Beiräten oder Initiativen organisiert sind. Schließlich soll das Handbuch auch Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, Lehrende und Studierende in der sozialen Arbeit oder in den Sozialwissenschaften ansprechen.

Es handelt sich um ein kompaktes »Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen«, das für Verantwortliche in Landkreisen und Kommunen in NRW (und anderen Bundesländern in Deutschland) die Möglichkeit bieten soll, den Entwicklungsstand des lokalen Hilfesystems einzuschätzen und Entwicklungsbedarfe zu erkennen. Es soll dazu anleiten, die Entwicklung integrierter lokaler Hilfesysteme zu fördern. Dabei werden u. a. die im Rahmen des Aktionsprogramms des Landes NRW seit 1996 entwickelten Projekte bzw. Hilfeansätze berücksichtigt (MAIS, 2011a), aber auch sonstige interessante Projekte aus dem Bundesgebiet.¹

Das Handbuch ist als Einstiegsinformation für Neulinge in der Hilfe für Wohnungsnotfälle und als Vertiefung für erfahrene Mitarbeitende gleichermaßen gedacht. Dabei liegt der Schwerpunkt auf einer Neuausrichtung der Hilfen im Wohnungsnotfall. Es kann und soll keinen vollständigen Überblick geben, aber weitergehende praxisrelevante Informationsquellen schnell erschließen helfen. Dafür wird jeweils am Ende der einzelnen Kapitel auf die umfangreiche Fachliteratur verwiesen.

Das Handbuch beansprucht selbstverständlich nicht, alle Themen und Konstellationen der Hilfepraxis vollständig abzuhandeln. Deshalb wurden solche Themen ausgewählt, die für die Entwicklung integrierter lokaler Hilfesysteme besonders relevant sind.

Sprache und Stil des Handbuchs wurden so gehalten, dass auch Praktikerinnen und Praktiker, die die Hilfen in Wohnungsnotfällen bisher nicht kennen, schnell einen Zugang zur Thematik finden können.

Zielgruppen

Allgemeine Zielsetzung

📍 Kap. Lokale Hilfesysteme

¹ Bei diesen Projekten handelt es sich um modellhafte Projekte oder soziale Dienste, die die BAG Wohnungslosenhilfe im Rahmen des Handbuchprojekts in einer Datenbank gesammelt hat.

Spezifische Zielsetzungen

Im Einzelnen verfolgt das Handbuch folgende Zielsetzungen:
 Das Handbuch soll die Verbreitung (Generalisierung) innovativer Hilfeansätze befördern, um erfolgreiche Hilfeansätze in die Fläche zu tragen.
 Es soll grundlegende Orientierungen und Informationen für den Auf- und Ausbau integrierter lokaler Gesamthilfesysteme der Hilfe in Wohnungsnotfällen bereitstellen.
 Es soll die Entwicklung und Institutionalisierung von Sozialplanung für den Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen unterstützen.²

2. Ansatz und Aufbau des Handbuchs

Grundansatz

Das Handbuch folgt einem hilfesystemischen Ansatz, d.h. nicht der Einzelfall oder die einzelne Dienststelle ist zentraler Bezugspunkt des Handbuchs. Im Mittelpunkt steht vielmehr das gesamte lokale Gesamtsystem mit seinen Innen- und Außenbeziehungen.

Aufbau

Der Hauptbezugspunkt der Darstellung ist ein örtliches Hilfesystem, das hinsichtlich Umfang, Struktur und Qualität weiter zu entwickeln ist. Das Handbuch ist in vier größere Abschnitte gegliedert, die sich in einzelne Kapitel aufteilen:

- Das Hilfesystem
- Lokale Entwicklungsstrategien
- Lebenslagen und allgemeine Hilfeansätze
- Lebenslagen und spezifische Hilfeansätze

Hilfesystem

Im Abschnitt »Hilfesystem« geht es um die Bestimmung der wesentlichen Koordinaten eines Hilfesystems für Wohnungsnotfälle, um dessen Position, Funktion und Leistungsbereiche besser zu verstehen. Nur so kann der Gesamtzusammenhang eines lokalen Hilfesystems erschlossen werden, um die Wirkungsweise der Teile und die Dynamik des Ganzen zu begreifen.

Deshalb werden zunächst die programmatischen Grundlagen der Hilfe in Wohnungsnotfällen abgeleitet und erläutert. Darauf aufbauend wird die typische institutionelle Gestalt eines Hilfesystems in Wohnungsnotfällen dargelegt.

Der Abschnitt schließt damit ab, dass die Entwicklung integrierter lokaler Hilfesysteme als eine Aufgabe kommunaler Sozialpolitik dargelegt wird.

Auf eine gesonderte Darlegung der Rechtsgrundlagen des Hilfesystems für Wohnungsnotfälle wurde verzichtet, weil es hierzu einschlägige Darstellungen gibt.³

Lokale Entwicklungsstrategien

In den Kapiteln des Abschnitts »Lokale Entwicklungsstrategien« geht es um hilfesystemische, d.h. übergreifende Strategien, die das Potenzial haben, die grundlegenden Hilfeansätze, -strukturen und -abläufe zu

² Vgl. dazu auch das Buch »Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen« (MAIS, 2011b), das vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen initiiert und gefördert wurde.

³ Vgl. zu den ordnungsrechtlichen Grundlagen Ruder/Bätge, 2008 und Ruder, 2015; vgl. zu den sozialrechtlichen Grundlagen Bieritz-Harder u. a., 2015, dort insbesondere die Kommentierung der §§ 67 ff.; vgl. ferner MAIS, 2010: Arbeitshilfe: Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II. Weiterführende Literatur zu den Rechtsgrundlagen finden Sie in der Rubrik »Weiterführende Literatur« am Ende dieses Kapitels.

optimieren. Diese reichen von der Sozialplanung über Statistik und Dokumentation bis hin zum Gender Mainstreaming. Gemeinsam ist diesen Interventionsstrategien ihr die einzelnen Hilfeangebote übergreifender Charakter: Dies bedeutet nicht, dass sie nicht auch zunächst in Teilbereichen des Hilfesystems eingeführt werden können. Sie werden jedoch in allen Teilbereichen des Hilfesystems benötigt, um ihre volle Wirkung zu entfalten.

Die Darstellung des Abschnitts »Lebenslagen und allgemeine Hilfeansätze« konzentriert sich auf die typischen Lebenslagen, in denen sich die Nutzer und Nutzerinnen des Hilfesystems für Wohnungsnotfälle befinden. Wir gehen dabei von der noch immer wegweisenden Definition des Lebenslagenbegriffs von Gerhard Weisser (1978) aus: »Als Lebenslage gilt der Spielraum, den die äußeren Umstände dem Menschen für die Erfüllung der Grundanliegen bieten, die ihn bei der Gestaltung seines Lebens leiten oder bei möglichst freier und tiefer Selbstbesinnung zu konsequentem Handeln hinreichender Willensstärke leiten würden.« Allgemeine Hilfeansätze sind solche Hilfeansätze und -maßnahmen, die sich dem Grunde nach auf alle Wohnungsnotfälle richten können. Diese werden in diesem Abschnitt nach Arbeitsfeldern der Hilfe kapitelweise dargestellt.

Der Lebenslagenansatz hat sich in Sozialarbeit und Sozialpolitik vielfach bewährt als Brücke zur:

- Selbstwahrnehmung der Betroffenen (Alltagsbezug)
- Sozialpolitik, die ihre Interventionen primär auf Lebenslagen ausrichtet
- sozialen Arbeit, die sich an den Lebenslagen orientiert
- Sozialberichterstattung und Armutsforschung, die beide den Lebenslagenansatz als Basiskonzept nutzen

Im letzten Abschnitt des Handbuchs werden spezifische Hilfeansätze vorgestellt. Spezifische Hilfeansätze sind solche Hilfeansätze und -maßnahmen, die sich dem Grunde nach nur auf eine Teilgruppe (Zielgruppe) der Wohnungsnotfälle richten können. Spezifische Hilfeansätze setzen die allgemeinen Hilfeansätze voraus und beschreiben, was zusätzlich für bestimmte Gruppen geleistet werden muss.

3. Methodik der Darstellung

Die Beiträge sind aus der Praxisperspektive geschrieben. Methodisch bedeutet dies, dass der Schwerpunkt des Handbuchs auf der Darstellung von Hilfemaßnahmen, Lösungsansätzen der Hilfe, Hilfe-Konzepten etc. und ihrer Entwicklung liegt. Auf umfassende Erklärungsansätze zur Entstehung von Wohnungslosigkeit wird nicht eingegangen.⁴

Zur Realisierung des Darstellungsansatzes werden in allen Kapiteln des Handbuchs klare fachliche Standards formuliert und ausgewiesen, die als Bezugspunkt für die Darstellung von Problemlagen und Lösungsansätzen dienen. Standards werden systematisch aus der verfügbaren Fachliteratur und Positionspapieren verschiedener Akteure hergeleitet. Diese Standards werden auch aus den Positionspapieren

Lebenslagen und allgemeine
Hilfeansätze

Spezifische Hilfeansätze

Praxisperspektive

Fachliche Standards

⁴ Vgl. z. B. Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005): Gesamtbericht, unter: www.bagw.de/de/basiswissen/forschungsverbund.html.

Aufbau der Kapitel

der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe⁵ abgeleitet, weil diese prinzipiell generalisierbar und zugleich politisch breit legitimiert sind. Zusätzlich wurden erfolgreiche Praxisbeispiele, die generalisierungsfähig erscheinen, als Bezugspunkt für Standards verwendet. Solche Praxisbeispiele stammen aus den etwa 150 identifizierten Projekten des NRW-Förderprogramms bzw. den etwa 100 Projekten einer bundesweiten Projektdatenbank.⁶

Die Kapitel wurden nach Möglichkeit in einem methodischen Dreischritt aufgebaut:

- Beschreibung der wesentlichen Elemente einer Problemlage bzw. Lebenslage
- Darlegung der wesentlichen fachlichen Standards und Maßnahmen
- Entwicklungsstand und Entwicklungsbedarfe des lokalen Hilfesystems erkennen und einschätzen

3.1 Beschreibung der wesentlichen Elemente einer Problemlage bzw. Lebenslage

Im Abschnitt »Lokale Entwicklungsstrategien« des Handbuchs konzentriert sich die Beschreibung auf die Ausgangslage bzw. die Problemstellung, auf die sich die lokale Entwicklungsstrategie richten soll. In den Abschnitten »Lebenslagen und allgemeine Hilfeansätze« und »Lebenslagen und spezifische Hilfeansätze« stellt die Beschreibung auf die jeweiligen typischen Konstellationen einer Lebenslage (Wohnen, Gesundheit, Arbeit etc.) ab und identifiziert dabei besondere Zielgruppen und Hilfebedarfe.

3.2 Darlegung der wesentlichen fachlichen Standards und Maßnahmen

Mithilfe des beschriebenen normativen Horizonts werden pro Interventionsstrategie bzw. Lebenslage die Standards und Hilfemaßnahmen in Kurzform dargestellt. Dabei wird, sofern sinnvoll, zwischen ländlichem und städtischem Raum und nach geschlechterspezifischen Aspekten unterschieden.

3.3 Entwicklungsstand und Entwicklungsbedarfe des lokalen Hilfesystems erkennen und einschätzen

Diese Perspektive arbeitet die wesentlichen Hilfeansätze – ggf. unterstützt durch Beispiele guter Praxis – heraus. Auf der Grundlage der fachlichen Standards wird jeweils ein (lebenslagenbezogenes) Set von Leit- und Analysefragen zur Identifikation von lokalen Wohnungsnotfallproblemen entwickelt. Diese sollen für die Leserinnen und Leser als

⁵ Vgl. dazu die Sammlung von Positionspapieren (fachliche Empfehlungen) auf der Website der BAG Wohnungslosenhilfe: www.bagw.de, dort unter der Rubrik Publikationen zu finden.

⁶ Vgl. Fußnote 1 in diesem Kapitel.

Leitplanken und Signale den Weg für eine adäquate Bestandsaufnahme im lokalen Hilfesystem weisen. Die Fragen sind so formuliert, dass sie die neuralgischen Punkte für die Entwicklung von Hilfemaßnahmen berühren.

Soweit systematische Probleme des gesetzlichen Rahmens und seiner Ausgestaltung vorliegen, kann darauf verwiesen werden, welche typischen örtlichen Folgeprobleme solche Strukturprobleme haben. Dies dient im Rahmen des Handbuchs in erster Linie dazu, die Grenzen örtlichen Handelns aufzuzeigen, nicht dazu, sozialpolitische Forderungen an die Bundes- oder Landesebene abzuleiten und darzustellen.

Wenn man vor dem Hintergrund von fachlichen Standards die »richtigen Fragen« stellt, »ergeben sich« die Entwicklungsbedarfe eines lokalen Hilfesystems.

Auf bundesweit typische Defizite wird ggf. hingewiesen. Ob solche Defizite im Einzelfall vor Ort tatsächlich vorliegen, bedarf der kritischen Analyse aller Beteiligten vor Ort.

4. Unterstützung beim Transfer von Hilfeansätzen auf das lokale Hilfesystem

Das Handbuch soll aufzeigen, wie man innovative Ansätze auf den eigenen Ort überträgt. Der Transfer von Hilfeansätzen auf das lokale Hilfesystem ist die schwierigste Aufgabe für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort. Das Handbuch selbst soll schon durch seine Struktur ein Instrument sein, das den Transfer zu den besonderen Problemen vor Ort erleichtern soll, und zwar durch den Aufbau in vier Abschnitte: Grundlagen, generelle Entwicklungsstrategien, allgemeine Hilfeansätze und spezifische Hilfeansätze. Nach Lektüre des Handbuchs sollten die Leser und Leserinnen in der Lage sein, die wesentlichen Probleme ihres lokalen Hilfesystems zu identifizieren.

In einem weiteren Schritt wären die identifizierten Problembereiche im Einzelnen zu betrachten. Hierzu wären insbesondere die in den einzelnen Kapiteln vorhandenen Fragekataloge zu bearbeiten und Antworten für den jeweils eigenen Ort zu formulieren.

Mögliche Maßnahmen und beispielhafte Projekte werden im Handbuch jeweils themenspezifisch in den jeweiligen Kapiteln dargestellt.

Prinzipiell sind zwei Transfermethoden denkbar:

- Der Transfer einer allgemeinen Hilfekonzeption
- Der Transfer eines konkreten Praxisbeispiels, das sich bewährt hat (so genannte »Best Practice«)

In der Praxis ist meistens eine Kombination beider Wege notwendig, d. h. es müssen Einsichten aus einem bestimmten Projekt mit systematischen Einsichten über Hilfekonzepte und deren fachliche Standards kombiniert werden, um den Ansatzpunkt für eine Übertragung auf den eigenen Ort zu finden.

Deshalb werden in der Darstellung beide Darstellungsprinzipien gemischt: Konkrete Projekte werden durch allgemeine fachliche Standards erläutert und fachliche Standards werden durch konkrete Projekte veranschaulicht.

Projekte werden in einem Kasten dargestellt; wer mehr zum Projekt wissen will, wird ggf. auf ausführliche Projektbeschreibungen verwiesen.

Problemschwerpunkte
identifizieren

Maßnahmen und Modellprojekte
nachvollziehen

Transfer konzipieren

Auf dieser Grundlage kann der Transfer für den eigenen Ort konzipiert werden. Hierzu können weitere Informationsquellen herangezogen werden. Ein Transfer von Konzeptionen oder Modellprojekten kann prinzipiell niemals 1:1 geschehen. Es ist nur eine kontextspezifische Übertragung unter Berücksichtigung der besonderen Lage vor Ort möglich. Dies bedeutet, dass man insbesondere

- Art und Größe der Zielgruppe
- Umfang, Struktur und personelle Ausstattung der Maßnahme
- rechtliche Besonderheiten des Bundeslandes (Leistungstypen z.B. in NRW), und
- lokale Hilfestrukturen

beachten muss.

Der Transfer ist also im Wesentlichen eine Aufgabe, die die Handelnden vor Ort selbst leisten müssen. Das Handbuch beinhaltet zwar keine fertigen Lösungen, aber dennoch Module, die zu Lösungen hinführen.

Literatur

Bieritz-Harder, Renate; Conradis, Wolfgang; Thie, Stephan (Hg.) (2015): LPK Sozialgesetzbuch XII (10. Auflage), Baden-Baden

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (Hg.) (2010): Arbeitshilfe: Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II (5. Auflage), Düsseldorf

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (Hg.) (2011a): Förderkonzept zum Aktionsprogramm »Obdachlosigkeit verhindern – Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen«, Düsseldorf

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (Hg.) (2011b): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen, Düsseldorf

Ruder, Karl-Heinz; Bätge, Frank (2008): Obdachlosigkeit. Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung, Köln

Ruder, Karl-Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger, Materialien zur Wohnungslosenhilfe (BAG W), Heft 64, Berlin

Verein für Sozialplanung (2014): Grundsätze und Eckpunkte für die Sozialplanung im lokalen Handlungsfeld Wohnen. Ein Positionspapier des Vereins für Sozialplanung (VSOP),

Weisser, Gerhard (1978): Beiträge zur Gesellschaftspolitik. philosophische Vorfragen, beratende Sozialwissenschaft, soziale Sicherung, Mitbestimmung, Verteilungs- und Vermögenspolitik, Ordnungspolitik, besonders Einzelwirtschaftspolitik, Göttingen

Weiterführende Literatur

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2015): Leistungsberechtigte in besonderen sozialen Schwierigkeiten bedarfsdeckend unterstützen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Anwendung der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII, Berlin

Hammel, Manfred (2013): Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 ff. SGB XII) als eine unerlässliche Leistung – Exemplarische Fallanalysen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr. 1, S. 8–15

Lutz, Ronald; Simon, Titus (2012): Lehrbuch der Wohnungslosenhilfe. Eine Einführung in Praxis, Positionen und Perspektiven, München

Malyssek, Jürgen (2014): Studienbrief Wohnungslosenhilfe. FernHochschule Riedlingen, Riedlingen

Roscher, Falk (2013a): Case Management als eigenständige Handlungsform öffentlicher Verwaltung? Rechtsstaatliche Grenzziehungen, in: Case Management, Jg. 10, Nr. 4, S. 172–181

Roscher, Falk (2013b): Hilfe für Wohnungslose nach §§ 67 ff. SGB XII – überflüssig im »aktivierenden« Sozialstaat?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr. 1, S. 2–8

Specht, Thomas (2016): Rechtsverwirklichung im Hilfesystem der Hilfen für Wohnungsnotfälle – Eine Einführung, Materialien zur Wohnungslosenhilfe (BAG W), Heft 65, Berlin

Weblinks

Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen: www.bagw.de/de/basiswissen/forschungsverbund.html

Das Hilfesystem

Kapitel 2

Grundlagen, Selbstverständnis und Funktion der Hilfen in Wohnungsnotfällen

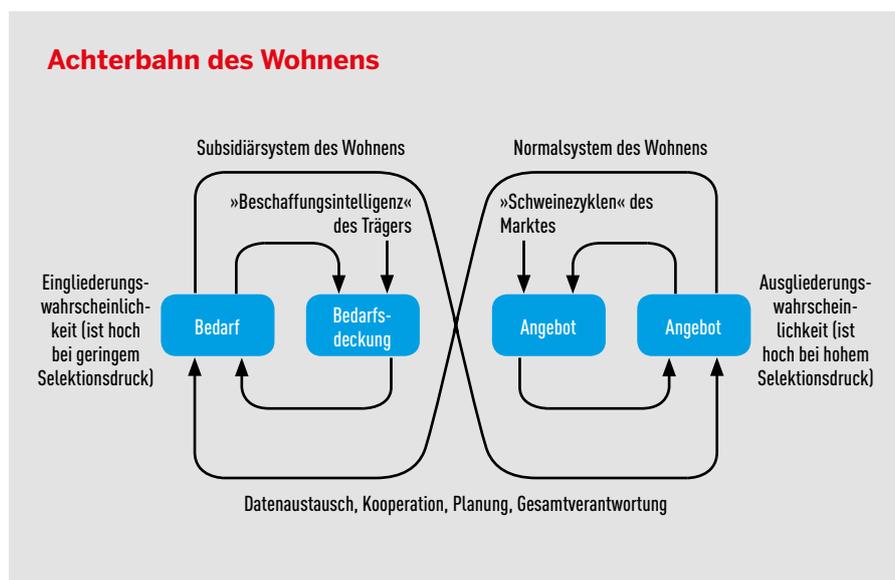
Thomas Specht

Dieses Kapitel enthält einen Überblick über die Grundlagen der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Dazu zählen im Einzelnen:

- die begrifflich-konzeptionellen Grundlagen
- das Selbstverständnis und die Grundsätze der Hilfen
- die Ziele und Aufgaben des Hilfesystems für Wohnungsnotfälle

Der Weg der Hilfen führte historisch von der Nichtsesshaftenhilfe zu koordinierten Hilfen zur sozialen Inklusion für Wohnungsnotfälle. Die Hilfen – für Nichtsesshafte, Gefährdete¹, Obdachlose, Wohnungslose, Wohnungsnotfälle – haben seit mehr als hundert Jahren einen Wandlungsprozess durchlaufen. Die hier aufgezählten Zielgruppenbezeichnungen sind – in dieser historischen Reihenfolge – die Leitbegriffe eines Hilfesystems, das sich seit Ende des 19. Jahrhunderts als eigenständiges Hilfesystem innerhalb der Theorie und Praxis der sozialen Arbeit für arme und sozial ausgegrenzte Menschen herausgebildet hatte: Die besondere Lage dieser Bevölkerungsgruppen war und ist dadurch maßgeblich bestimmt, dass sie in unterschiedlicher Weise und unterschiedlichem Ausmaß aus dem Wohnungsmarkt ausgegliedert werden und in Notunterkünften aller Art (Obdachlosenunterkunft, Billigpension, Container etc.) leben müssen (Strunk 1981; Specht 1990).

Es ist deshalb wichtig, das Gesamtsystem des Wohnens in den Blick zu nehmen.



¹ Vgl. Stichwort Gefährdetenilfe: Specht, 2016a.

Abb.1: Achterbahn des Wohnens

»Die ›Achterbahn des Wohnens‹ ist aus der Erfahrung von Andreas Strunk entstanden, ehemals Leiter eines großstädtischen Obdachlosenasyls, Planer für die gesamte Wohnungslosenhilfe einer Großstadt und als Wissenschaftler in Projekten der Praxisentwicklung tätig.

Wer einmal im ›Subsidiärsystem des Wohnens‹ gearbeitet hat und dies über Jahre im Auftrag der Kommune, der steht praktisch immer zwischen zwei politisch relevanten Bezugspersonen: dem Sozialbürgermeister und dem Wirtschaftsbürgermeister – der eine organisiert überwiegend das Subsidiärsystem, der andere überwiegend das Normalsystem. Aber: das Tun des Einen ist immer das Tun des Anderen. Was heißt das konkret?

Das Normalsystem des Wohnens ist gekennzeichnet von der normalen Beziehung zwischen Angebot und Nachfrage, von Vermietern und Mietern, von Eigentumsbildung etc.

Allerdings gibt es die bekannten Schwankungen zwischen ›Mietermarkt‹ und ›Vermietermarkt‹. Experten nennen das die ›Schweinezyklen‹ des Wohnungsmarktes. Es gibt Phasen des Überangebotes an Wohnraum, dann reduziert sich die Wohnungsproduktion; dann gibt es eine übergroße Nachfrage nach Wohnraum, der oft zu spät eine Erhöhung der Wohnungsproduktion folgt: dann entsteht Wohnungsnot. In diesen Zeiten klagt der Wohnungsamtsleiter: ›Es ist verheerend, dass die Politik immer erst dann reagiert, wenn das Kind bereits in den Brunnen gefallen ist.‹ (Stuttgarter Zeitung vom 20.11.2002).

In solchen Zeiten herrscht ein hoher Selektionsdruck im Markt; risikoträchtige Haushalte können verstärkt ausgegliedert werden; man merkt das an wachsenden Zahlen vollzogener Räumungen. Betroffene Haushalte landen im ›Subsidiärsystem des Wohnens‹. Dort werden sie oft nur unzureichend untergebracht: in Notunterkünften, in Schlichtwohnungen, in Hotels, in Heimen und im schlimmsten Fall müssen sie auf der Straße leben.«^A

^A Andreas Strunk (1987): Arbeit in der Achterbahn oder: Die Verhinderung von Wohnungsverlusten bei Alleinstehenden, in: Specht, Thomas; Manfred Schaub; Gisela Schuler-Wallner: Wohnungsnot in der Bundesrepublik – Perspektiven der Wohnungspolitik und -versorgung für benachteiligte Gruppen am Wohnungsmarkt. Dokumentation einer Fachtagung zum Internationalen Jahr für Menschen in Wohnungsnot. Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 7, Bielefeld, S. 107–119.

Heute identifiziert sich dieses Hilfesystem in Deutschland in der Regel als Wohnungslosenhilfe (vgl. Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe: BAG W, 2001) und darüber hinaus in Erweiterung der ursprünglich einzigen Zielgruppe der Wohnungslosen um von Wohnungsverlust bedrohte und in unzumutbaren Wohnverhältnissen lebende Menschen als Hilfen für Wohnungsnotfälle.

1. Soziale Ausgrenzung, Wohnungsnotfälle und Hilfen für Wohnungsnotfälle – begrifflich-konzeptionelle Grundlagen

Bis Ende der 1980er-Jahre beherrschte Konzeptvielfalt, um nicht zu sagen Begriffsverwirrung das Problem- und Helfefeld von Armut, Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot. Unterschiedlichste Definitionen von Obdachlosigkeit auf rechtlicher, wissenschaftlicher, sozialpädagogischer und politischer Ebene standen ebenso beziehungslos nebeneinander wie die ihnen entsprechenden Problem- und Handlungsfelder und ihre Akteure. Man sprach von Obdachlosen, Nichtsesshaften, Gefährdeten und Wohnungslosen, ohne sich letztlich über den Wirklichkeitsbezug dieser Begriffe im Klaren zu sein.

Gefährdetenhilfe

Zur Geschichte des Begriffs stellt Heinrich Holtmannspötter fest: »Die G. war ein Fürsorgesystem eigener Art für volljährige Männer und Frauen, das im 19. Jh. auf Seiten der freien Wohlfahrtspflege entstanden war, um jene Personen wieder in ein ›geordnetes und gesittetes Leben in der Gesellschaft‹ zurückzuführen, die gegen diese moralische Verhaltensmaxime verstoßen hatten und sozial auffällig geworden waren durch Straffälligkeit, Prostitution, unwirtschaftliches Verhalten und dadurch verursachter öffentlicher Unterstützungsbedürftigkeit, Sucht und ›Verwahrlosung, Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit, Betteln und Umherziehen‹ – i. d. R. Tatbestände, die auch durch das Strafrecht oder durch die Ordnungs- und Sicherheitsgesetze als ›Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung‹ erfasst und geahndet wurden. ... Sie sollten ›gebessert‹ werden durch Aufnahme in Anstalten und Heime, in denen sie unter Aufsicht der Fürsorger/innen zu einem geregelten Leben und Arbeiten als Mann oder als Frau entsprechend dem jeweiligen gesellschaftlichen Rollenbild angeleitet und schließlich mit Unterstützung und Empfehlung wieder in Arbeit und ›Stellung‹ vermittelt oder aber auf Dauer ›beheimatet‹ bzw. ›bewahrt‹ und ›betreut‹ werden konnten. Die G. war also das Erziehungssystem für diejenigen, die nicht mehr von der Erziehungsverantwortung des Staates für Minderjährige, sondern nur durch Kriminalisierung erreicht werden konnten oder über ›Unmündigkeit‹, die nicht selten als Mittel der Unterbringung und ›Verwahrung‹ in der G. oder (im regen Austausch) der Psychiatrie genutzt wurde ...« (Holtmannspötter, 2002).

Im Artikel heißt es dann weiter: »In § 72 BSHG a.F. war dementsprechend von Gefährdeten die Rede, »die aus Mangel an innerer Festigkeit ein geordnetes Leben in der Gemeinschaft nicht führen können«. Darüber hinaus ermöglichte § 73 die zwangsweise Unterbringung der Betroffenen in einer geeigneten und dafür anerkannten Einrichtung der G. Diese Bestimmung wurde vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 1967 als verfassungswidrig aufgehoben: »Der Staat hat aber nicht die Aufgabe, seine Bürger zu ›bessern‹ und deshalb auch nicht das Recht, ihnen die Freiheit zu entziehen, nur um sie zu ›bessern‹, ohne dass sie sich selbst oder

andere gefährdeten, wenn sie in Freiheit blieben.« (BVerfG, Urteil vom 18.7.1967, BVerfGE 22, 180).« (Specht, 2016a)

Erst die Wohnungsnotfall-Definition im Rahmen einer Empfehlung des Deutschen Städtetages von 1987 (Deutscher Städtetag, 1987) war ein erster Schritt zur Überwindung dieser unübersichtlichen Lage. Sie hat ihren Ausgangspunkt im Konzept des Wohnungsnotfalls und hebt damit auf das entscheidende gemeinsame Merkmal bisher unterschiedlich bezeichneter Zielgruppen ab: die fehlende oder unzureichende Wohnungsversorgung, die konstitutiv für das Spektrum der Probleme von Wohnungslosigkeit, Wohnungsverlust und unzureichender Wohnverhältnisse ist.

Obdachlosigkeit und Obdachlosenhilfe

»Die Begriffspaare Obdachlosigkeit/Wohnungslosigkeit bzw. Obdachlose/Wohnungslose und Obdachlosenhilfe/Wohnungslosenhilfe werden im allgemeinen Sprachgebrauch, in den Medien und der Politik oft synonym gebraucht. In der Fachdiskussion und der öffentlichen Verwaltung wird entsprechend der traditionellen Trennung von kommunal getragener Obdachlosenhilfe und frei-gemeinnützig getragener Wohnungslosenhilfe hingegen nach wie vor zwischen Wohnungslosen und Obdachlosen unterschieden. Im Verwaltungshandeln bezieht sich der Begriff Obdachlose auf den Personenkreis, der nach Ordnungsrecht behördlich in kommunalen Obdachern bzw. Notunterkünften untergebracht werden muss. Es kann sich dabei um deutsche Staatsangehörige, Angehörige anderer EU-Staaten oder Personen aus Drittstaaten handeln. Asylbewerber, bzw. Flüchtlinge (Asylberechtigte) gelten dann als obdachlos, wenn sie im Anschluss an die Erstunterbringung (6 Monate) noch keine Wohnung gefunden haben.« (Specht, 2016b)

Vorher hatte sich schon die Nichtsesshaftenhilfe in einer systematischen und historischen Kritik vom »Nichtsesshaftenbegriff« verabschiedet (Holtmannspötter, 2004; van Spankeren/Stockhecke, 2004).

Nichtseßhaftigkeit und Nichtseßhaftenhilfe

»... der Begriff Nichtseßhaftigkeit hielt nichts mehr, war ein Griff ohne Gefäß. Er bot keinen der Identität und Legitimation Halt gebenden Gegenstand mehr an. Damit hatte er seine Funktion oder Bedeutung verloren, das Verhältnis zwischen Gesellschaft, ihrer Hilfeinstanz und den betroffenen Individuen sinnstiftend zu formen bzw. zuordnen. Zur Reform boten sich traditionell Krankheit oder Behinderung an in jeweils typischer Ausprägung aus dem Formenkreis der Psychiatrie. Sie hatten ja in der Nichtseßhaftenhilfe immer schon reformiert. Die eigentliche Reform – als Umkehrung der Rechtfertigung ja auch eine des Stigmas – bestand oder besteht wohl darin, die Betroffenen nicht zu kennzeichnen, sie nicht persönlich zu definieren, den verlorenen

Nichtseßhaften nicht zu ersetzen, sondern seine soziale(n) Lage(n) zu kennzeichnen. Damit konnte und sollte das Verhältnis zu den betroffenen Personen für die individuelle Begegnung und Hilfe offen gehalten, aber nicht der Beliebigkeit und Willkür oder mehr noch der eiteln Barmherzigkeit überlassen, sondern rechts- und sozialstaatlich geordnet werden. Diese Neuordnung vollzog sich als Auseinandersetzung auf allen Deutungsebenen dieses Verhältnisses, der gesellschaftspolitischen, der juristischen, der theoretischen, der emotionalen, der Gesetzgebung und – zentral – auf der theologischen. Auf der Ebene der Gesetzgebung sah sich zum Beispiel die organisierte Nichtseßhaftenhilfe in ihrer Existenz bedroht, als mit der 3. BSHG Novelle der Nichtseßhafte aus dem Bundesgesetz verschwand, als sei damit auch ihre Sache – wenn auch die betroffenen Menschen alle noch da waren – verlorengegangen. Aber es ging damals eben auch um die gesellschaftliche Anerkennung ihres Gegenstandes, also um die eigene Bedeutung mit der entsprechenden verwaltungsrechtlichen Zuordnung des sachlich zuständigen Sozialhilfe- und Kostenträgers. In der VO zu § 72 BSHG von 1976 ist der Begriff dann auch noch rd. 25 Jahre erhalten geblieben.« (Holtmannspötter, 2004, S.99–100)

Dies bereitete den Weg dafür, dass zumindest begrifflich-konzeptionell, wenn auch zunächst in keiner Weise praxiswirksam, die Zielgruppe der Einpersonenhaushalte (»Nichtsesshafte«) oder alleinstehenden Wohnungslosen und die Zielgruppe der Mehrpersonenhaushalte oder Familien (»Obdachlose«), unter ihrem gemeinsamen Merkmal Wohnungslosigkeit in den Blick gerieten. Dennoch bestand und besteht die historische institutionelle Spaltung der Hilfen für Wohnungslose in »Nichtsesshaftenhilfe« für die Ein-Personen-Haushalte und »Obdachlosenhilfe« für Mehrpersonen- bzw. Familienhaushalte an vielen Orten bis heute fort. Diese institutionelle Trennung der Hilfesysteme erschwert die Definition von einheitlichen und umfassenden Untersuchungs- und Erhebungseinheiten für eine Wohnungsnotfallstatistik. Sie steht auch der Entwicklung sinnvoller übergreifender Hilfskonzepte (Specht, 2008) im Weg.

Die BAG Wohnungslosenhilfe hat zwischen 2001 und 2004 einen Forschungsverbund initiiert und begleitet, der neben zahlreichen Forschungsergebnissen auch die Wohnungsnotfalldefinition von 1987 fortgeführt, erweitert und differenziert hat. Die BAG W hat diese Wohnungsnotfalldefinition 2010 als einen ihrer Grundbegriffe zur Beschreibung der Lebenslage der Klientel der Hilfen in Wohnungsnotfällen auch offiziell angenommen (BAG W, 2010).²

1.1 Wohnungsnotfalldefinition und -klassifikation

1.1.1 Definition

»Wohnungsnotfälle sind Haushalte und Personen mit einem Wohnungsbedarf von hoher Dringlichkeit, die aufgrund besonderer Zugangsprobleme

² Zur Entwicklungsgeschichte der Wohnungsnotfalldefinition vgl. Busch-Geertsema/Ruhstrat, 2004.

(finanzieller und/oder nicht-finanzieller Art) zum Wohnungsmarkt der besonderen institutionellen Unterstützung zur Erlangung und zum Erhalt von angemessenem Wohnraum bedürfen« (Forschungsverbund, 2005, S. 8).³

Die Gesamtgruppe der Wohnungsnotfälle wird ferner nach folgenden fünf Teilgruppen klassifiziert:

Teilgruppen der
Wohnungsnotfälle

1.1.2 Klassifikation der Wohnungsnotfälle

Während die ersten drei Teilgruppen sich in ähnlicher Form auch in der ursprünglichen Klassifikation von 1987 finden, wurde die Gruppe der Migrantinnen und Migranten und Ehemaligen aus praktisch-politischen Erwägungen hinzugefügt.⁴

Tab.1: Klassifikation der Wohnungsnotfälle

Teilgruppen	Bestimmendes Merkmal
Wohnungslose	aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen, d.h. ohne eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung (oder Wohneigentum)
Unmittelbar von Wohnungslosigkeit Bedrohte	weil der Verlust der derzeitigen Wohnung unmittelbar bevorsteht wegen Kündigung des Vermieters/der Vermieterin, einer Räumungsklage (auch mit nicht vollstrecktem Räumungstitel), einer Zwangsäumung oder sonstigen Gründen
In unzumutbaren Wohnverhältnissen lebend	Wohnung vorhanden, aber in verschiedenen Dimensionen (bauliche Qualität, Größe, Ausstattung etc.) unzureichend
Ehemals von Wohnungslosigkeit betroffen oder bedroht	Frühere Angehörige der ersten und zweiten Teilgruppe, die mit Wohnungen versorgt wurden und noch auf Unterstützung zur Prävention von erneutem Wohnungsverlust angewiesen sind
Als Zuwanderinnen und Zuwanderer in gesonderten Unterkünften von Wohnungslosigkeit aktuell betroffen	mit (Spät-)Aussiedlerstatus in speziellen Übergangsunterkünften oder als Flüchtlinge mit Aufenthaltsstatus von länger als einem Jahr von Wohnungslosigkeit betroffen und in speziellen Übergangsunterkünften untergebracht

Die Wohnungsnotfalldefinition ist in ihrem Ansatz funktional, d.h. sie ist eine auf Intervention durch soziale Hilfen ausgerichtete Wohnungsbedarfs- bzw. -versorgungsklassifikation. Sie vollzieht den Abschied von den statischen Konzepten »Obdachlosigkeit« und »Nichtsesshaftigkeit«, die mit ihrem Ansatzpunkt am Endpunkt der sozialen Ausgrenzung noch den sozialpolitischen Fatalismus⁵ des 19. Jahrhunderts mit sich führen.

Das Konzept des Wohnungsnotfalls verweist auf die Spaltung der Wohnraumversorgung in einen Sonder-Versorgungsmarkt von Notunterkünften für sogenannte soziale Randgruppen – heute sprechen wir von Armen und sozial Ausgegrenzten – und den Wohnungsmärkten für die Mehrheitsbevölkerung (Specht, 1990, S. 233). Zugleich zeigt das Konzept einen Weg zur Überwindung dieser Spaltung durch den Verweis auf den

Spaltung der
Wohnraumversorgung

³ Siehe Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005): Gesamtbericht, unter: www.bagw.de/de/basiswissen/forschungsverbund.html.

⁴ Eine ähnliche, wenn auch in einigen Details abweichende Klassifikation, findet sich in der »European Typology on Homelessness and Housing Exclusion« (FEANTSA, Ethos, www.feantsa.org), die allerdings erst ab 2005 entwickelt wurde. (Specht, 2016a, S. 985).

⁵ Armut wurde im 19. Jahrhundert noch sehr stark als unvermeidbar betrachtet. Es dominierten Ansätze zur Erziehung der Armen.

unterschiedlichen Bedarf der Wohnungsnotfälle an besonderer institutioneller Unterstützung zur Erlangung und zum Erhalt von angemessenem Wohnraum.

1.2 Lebenslagenansatz – Wohnungsnotfall, Armut und Exklusion

Das Konzept des Wohnungsnotfalls bezieht aus Gründen der definitiven Eindeutigkeit die soziale Ausgrenzung des betroffenen Personenkreises zunächst nur auf besondere Zugangsprobleme (finanzieller und/oder nicht-finanzieller Art) zum Wohnungsmarkt. Es ist allerdings klar, dass dies nicht ausreicht, um die Lebenslage der Wohnungsnotfälle zureichend zu erfassen.

Das Konzept des Wohnungsnotfalls und die Wohnungsnotfallklassifikation sind in einen umfassenderen Lebenslagenansatz von Armut, Unter-versorgung und sozialer Ausgrenzung eingebettet. Dies wird manchmal verkannt, wenn dem Konzept eine reduktionistische Verkürzung der komplexen Problemlage Obdachlosigkeit/Wohnungslosigkeit ausschließlich auf die Lebenslage »Wohnen« unterstellt wird.

Lebenslagenansatz

Schon die Wohnungsnotfallklassifikation selbst greift auf ein elementares Kriterium sozialer Ausgrenzung zurück: die Ausgrenzung aus dem normalen Wohnungsmarkt. Der Wohnungsnotfallbegriff ist primär nach typischen Interventionspunkten der Hilfe konstruiert. Allerdings kann man feststellen, dass mit zunehmender sozialer Ausgrenzung im Wohnbereich in der Regel auch eine wachsende soziale Ausgrenzung in anderen Armutsbereichen einhergeht. Dies zeigt die folgende Übersicht, die die Relevanz der anderen Lebenslagen in Abhängigkeit vom Wohnungsnotfalltypus veranschaulichen soll:

Tab.2: Klassifikation der Wohnungsnotfälle und ihrer sozialen Exklusion

Soziale Exklusion in Lebenslage Wohnen	Soziale Exklusion, bzw. Problembelastung in anderen Lebenslagen					
	Materielle Absicherung	Arbeit	Berufliche und schulische Bildung	Gesundheit	Partizipation	Familie und Partnerschaft
In unzumutbaren Wohnverhältnissen	Problembelastung jeweils abhängig von der einzelnen Wohnungssituation, Konzentration sozialer Probleme in Stadtquartieren und Zusammensetzung der Bewohnerinnen und Bewohner					
Unmittelbar von Wohnungslosigkeit Bedrohte	Im allgemeinen in <u>einigen</u> Lebenslagen <u>mittlere bis hohe</u> Problembelastung					
Wohnungslose	Im allgemeinen in fast <u>allen</u> Lebenslagen <u>sehr hohe</u> Problembelastung					

Soziale Exklusion (Kronauer, 2010) hat ein doppeltes Gesicht, das auch für die Wohnungsnotfallproblematik große Bedeutung hat. Es sind zwei Dimensionen der sozialen Exklusion zumindest analytisch zu unterscheiden: Zunächst der Grad der sozialen Exklusion gemessen an menschenrechtlichen Standards gesellschaftlicher Teilhabe, bzw. sozialen Inklusion in den einzelnen Lebenslagen (vgl. Tab.3). Der Verlust der Teilhabe (Inklusion) wird durch die Beschreibung der sozialen Exklusion nach Lebenslagen

Soziale Exklusion

Tab. 3: Dimensionen sozialer Inklusion / Exklusion wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Personen

Lebenslagen	Menschenrechtlicher Standard der sozialen Inklusion	Typische Problemlage / besondere soziale Schwierigkeiten (kann graduell nach Einzelfall variieren) Soziale Exklusion nach Lebenslagen	Rechtsansprüche auf sozialstaatliche Leistungen zur sozialen Inklusion	Typische Probleme beim Zugang zum Recht / zu Hilfen Sozialstaatliche Exklusion
Materielle Absicherung	Teilhabe an Konsum und materieller Sicherheit	(Langzeit-)Arbeitslosigkeit; Verlust von materieller Sicherheit und der mit Konsum verbundenen sozialen Beziehungen bis hin zu Sonderbeziehungen (bspw. Tafeln)	Verwirklichung sozialer Rechte auf Transferleistungen	Begrenzung des Zugangs oder Nichtzugangs zu Transferrechten oder Sondertransfers wie Sachleistungen
Arbeit	Teilhabe am Arbeitsleben	Verlust der sozialen Kontakte zu Kollegen, beruflicher Erfahrungen und Kompetenzen	Verwirklichung von Ansprüchen auf Arbeitsförderung	Reduzierte oder de facto keine Zugänge zur Arbeitsförderung
Wohnen	Teilhabe an normalem Wohnen	(Dauer-)Wohnungslosigkeit; Verlust der sozialen Kontakte zu Nachbarn, Wohn-Erfahrungen und langfristig auch Wohnkompetenzen	Verwirklichung von Ansprüchen auf Versorgung mit (Sozial-)Wohnung, bzw. Wohngeld	Reduzierter oder kein Zugang zur normalen Wohnraumversorgung; stattdessen Versorgung mit Sonder-/Ersatz-Wohnraum; Notunterkunft oder ohne Versorgung mit Notunterkunft
Gesundheit	Teilhabe an gesundem Leben	Zunahme krankmachender Lebensbedingungen: körperliche Krankheiten; Sucht; psychische Krankheiten; chronische Krankheiten; Pflegebedürftigkeit; Verluste an Selbstsorge etc.	Verwirklichung von Ansprüchen auf medizinische Leistungen	Reduzierte oder de facto keine Zugänge zur Gesundheitsversorgung
Berufliche und schulische Bildung	Teilhabe an Bildung und Ausbildung; Zugang zu Schul- und Berufsbildung, bzw. Fort- und Weiterbildung	Verlust der Qualifikation; Verlust der damit verbundenen sozialen Kontakte	Verwirklichung von Ansprüchen auf schulische und berufliche (Weiter-) Bildung	Reduzierter oder kein Zugang zu Hilfemaßnahmen
Partizipation	Teilhabe an Kultur, Sport, Freizeit, Politik	Verlust der Teilhabe an Freizeit- und Erholungsaktivitäten und an Mitbestimmungschancen	Verwirklichung von Ansprüchen auf Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft	Reduzierter oder kein Zugang zu Hilfemaßnahmen (z. B. §§ 67–69 SGB XII)
Familie und Partnerschaft	Teilhabe an Familienleben und Partnerschaft	Verlust von Partnern oder Partnerschaftsmöglichkeit; Verlust des Kontaktes zu Kindern und Familie	Verwirklichung von Ansprüchen auf Familien- und Jugendhilfe	Reduzierter oder kein Zugang zu familienbezogenen Hilfen oder Hilfen nach §§ 67–69 SGB XII
Öffentlicher Raum und Infrastruktur	Teilhabe am öffentlichen Raum und öffentlicher Infrastruktur	Eingeschränkte Mobilität; begrenzter Zugang zu Infrastruktur	Verwirklichung des Rechts auf Zugang zu öffentlichem Raum	Begrenzung des Zugangs zum öffentlichen Raum oder Abschiebung in Sonderzonen / rechtswidrige Satzungen

erfasst, mit dem man gleichermaßen die Mittel (z. B. Diskriminierung), den Prozess (z. B. sozialer Abstieg) und das Ergebnis der sozialen Exklusion (z. B. Wohnungslosigkeit) beschreiben kann.

Zugleich muss aber als Bestandteil des Prozesses der sozialen Exklusion die konkrete Einschätzung der Möglichkeit des tatsächlichen Zugangs zu den sozialstaatlichen Leistungen berücksichtigt werden. Soziale Exklusion in modernen Gesellschaften kann nicht ohne Berücksichtigung der sozialstaatlichen Prägung der gesellschaftlichen Wirklichkeit beschrieben werden: Sozialstaatliche Interventionen durchdringen unser Leben von der Wiege bis zur Bahre und bestimmen dessen Qualität entscheidend mit. Angesichts der Komplexität dieser Leistungen, des geringen Wissens über eigene Rechtsansprüche und deren nicht immer rechtkonformen Umsetzung ist der Zugang zu diesen Leistungen nicht selbstverständlich gegeben.

Erst wenn die Lebenslage eines Menschen sich so darstellt, dass diese menschenrechtlichen Standards entspricht und er den vollen Zugang zu den rechtlich verbrieften sozialstaatlichen Interventionen und Ressourcen hat, sollte man von gelungener sozialer Inklusion sprechen.⁶

Soziale Inklusion

Dies lässt sich am Beispiel der Wohnungslosigkeit und der von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen im Kontext des Lebenslagenansatzes verdeutlichen: Die Wohnungsnotfallproblematik ist von verschiedenen Ausprägungen der Armut geprägt, wobei man im Fall von Wohnungslosigkeit in der Regel vom Vorliegen extremer Armut sprechen kann, d. h. einer Armut, die sowohl in der Breite der Lebenslagen (Kumulationseffekt) als auch in der Tiefe der sozialen Exklusion (Ausschlussseffekt) in unserer Gesellschaft am weitesten geht.

Der Zusammenhang von Armut, sozialer Exklusion und Wohnungsnot kann hier nicht weiter im Einzelnen nachgezeichnet werden⁷, aber es sollte deutlich geworden sein, dass sich bei der Wohnungsnotfallproblematik in der Regel verschiedene Dimensionen der Armut und sozialen Exklusion wechselseitig durchdringen, beeinflussen und die besondere Lage der Wohnungsnotfälle gegenüber anderen Problemgruppen prägen (BAG W, 2001).⁸

2. Selbstverständnis und Grundsätze der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Das Selbstverständnis und die Grundsätze der Hilfen in Wohnungsnotfällen finden sich im Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe formuliert (BAG W, 2001), das die Positionen anderer Fachverbände und der Fachliteratur zusammenfasst. Dieses Programm wurde im Jahre 2001 veröffentlicht und hat seitdem die Ausrichtung des Hilfesystems bundesweit beeinflusst. Seine Grundsätze können für die frei-gemeinnützig organisierten und die öffentlich-rechtlich getragenen Hilfen in

⁶ Bei diesem Ansatz ist noch nicht berücksichtigt, dass der Kanon rechtlich kodifizierter Leistungen bisweilen nicht der Verfassung oder den Menschenrechten entspricht. Insoweit wäre soziale Inklusion erst dann gegeben, wenn man sie an Standards misst, die über das positive Recht hinausgehen und sich an Verfassung und Menschenrechten orientieren (vgl. Specht, 2012).

⁷ Vgl. dazu die Arbeiten in Rosenke, 2011.

⁸ Wohnungsnotfälle, die ausschließlich in der Wohnungsdimension sozial ausgegrenzt sind, sind im Rahmen dieses Wohnungsnotfallkonzepts theoretisch möglich, aber kaum erwartbar und in der Hilfepraxis im Regelfall nicht vorzufinden.

- ◉ Kap. Institut. Struktur
- ◉ Anhang

Wohnungsnotfällen gleichermaßen als Orientierungspunkte gelten (vgl. dazu auch ausführlich im Anhang):

- Achtung vor der Würde der sozial ausgegrenzten und wohnungslosen Menschen
- Freiheit und Mündigkeit der Hilfesuchenden
- Anwaltschaft für die Rechtsverwirklichung und die Gleichheit vor dem Gesetz
- Politische Anwaltschaft und gesellschafts- und sozialpolitisches Mandat
- Demokratie, Selbstorganisation und bürgerschaftliches Engagement
- Bundesweite Hilfeangebots- und Qualitätssicherung
- Subsidiarität und Partnerschaft zwischen Staat und Freier Wohlfahrtspflege
- Ganzheitliche Hilfe durch Kooperation und Vernetzung in Hilfeverbundsystemen
- Chancengleichheit der Geschlechter
- Gemeindenähe
- Bürgernähe

3. Ziele und Aufgaben des Hilfesystems für Wohnungsnotfälle

Die Hilfen in Wohnungsnotfällen bilden im Rahmen der sozialen Arbeit ein eigenständiges Hilfesystem mit einem besonderen Auftragsfeld. Dies gilt trotz vielfältiger Überschneidungen (Schnittstellen) mit anderen Hilfesystemen der Sozialarbeit. Die Hilfen in Wohnungsnotfällen zeichnen sich durch eine große Vielfalt von Teil-Zielgruppen (junge Erwachsene, alleinstehende Frauen und Männer, Alleinerziehende, Familien mit Kindern, Behinderte, psychisch Kranke, Suchtkranke, ältere Menschen, Migrantinnen und Migranten etc.) und zugleich eine relative Einheitlichkeit der Hauptzielgruppen hinsichtlich ihrer typischen Lebenslage aus, die maßgeblich durch die Wohnungsnotfallproblematik geprägt ist.

Rolle der Hilfen in Wohnungsnotfällen im Vergleich zu anderen Hilfesystemen

»Die Eigenständigkeit und Professionalität der Wohnungslosenhilfe beruht darauf, die Grundversorgung und -sicherung der Betroffenen sicherzustellen und die soziale Ausgrenzung in Kooperation mit den anderen Spezialdisziplinen der Sozialarbeit und den zuständigen gesellschaftlichen Institutionen dauerhaft zu überwinden. Sie kann und will deren Arbeit nur so lange stellvertretend wahrnehmen, wie es ein menschenwürdiges Leben erfordert. Sie will keine Institution mit einer Sonderstellung, kein Ghetto für die Armen und sozial Ausgegrenzten, sondern mitten im Gemeinwesen tätig sein.«

Quelle: Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe (BAG W, 2001, S. 33)
Hinweis: Da sich der Terminus »Hilfe in Wohnungsnotfällen« erst ab 2005 verbreitete, ist in dem Programm nur von Wohnungslosenhilfe die Rede.

Da soziale Ausgrenzung und Wohnungsnotfallproblematik zusammengehören, sind Formulierungen wie »Wohnungsnotfälle in Verbindung mit sozialen Schwierigkeiten« oder »Menschen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten« gut geeignet, die Klientel des Hilfesystems auf einer allgemeinen Ebene sinnvoll zu beschreiben.

Das Hilfesystem lässt sich demgemäß als »Hilfen gegen soziale Ausgrenzung mit dem Schwerpunkt auf Wohnungsnotfälle« angemessen darstellen (BAG W, 2010). Damit wird deutlich, dass die Hilfeangebote kein allzuständiges Hilfesystem gegen soziale Ausgrenzung bilden, sondern ein Hilfesystem mit einer begrenzten Zuständigkeit darstellen.

3.1 Ziele, Aufgaben und Ausrichtung des Hilfesystems

Als Antwort auf die soziale Exklusion der Menschen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten hat das Hilfesystem grundsätzlich den Auftrag, Hilfeleistungen zur sozialen Inklusion zu organisieren und anzubieten sowie dafür die (sozial-)politischen Voraussetzungen zu schaffen.

Daneben muss es sich für eine Umsetzung des Sozialstaatsgebots in unserer Verfassung auf allen Ebenen unseres Gemeinwesens einsetzen. Der soziale Rechtsstaat garantiert dem Einzelnen ein einklagbares Recht auf Sozialhilfe und fordert vom Staat zugleich eine Gesellschafts- und Sozialpolitik, die Armut, Wohnungslosigkeit und soziale Ausgrenzung vermeidet und ihnen entgegenwirkt.

Das Hilfesystem muss deshalb im Zusammenwirken mit Politik, Öffentlichkeit, Fachleuten und Betroffenen dafür sorgen, dass Vorschläge zur Überwindung und Vermeidung sozialer Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit Eingang in die Gesetzgebung auf Bundesebene und die Gesetz- und Verordnungsgebung auf der Ebene der Länder und Kommunen bzw. Landkreise finden.

Im weiteren Prozess der europäischen Einigung müssen sozialstaatliche Grundsätze im Interesse der Hilfesuchenden auch auf der Ebene der Europäischen Union verbindlich verankert werden.

3.2 Übergeordnete Ziele und Maßnahmen der sozialen Inklusion

Die übergeordneten Ziele und Maßnahmen der sozialen Inklusion geben eine Orientierung für die grundsätzliche Ausrichtung des Hilfesystems:

- Umfassende Verhinderung und Überwindung der Armut in allen Lebenslagen
- Sicherstellung der existentiellen und menschenwürdigen Grundversorgung (Nahrung, Obdach, Kleidung)
- Umfassende Durchsetzung von Menschenrechten und sozialen Rechtsansprüchen
- Überwindung der sozialen Ausgrenzung, indem der Zugang zu den spezialisierten Dienstleistungen der Sozialarbeit und anderen Sozialleistungssystemen erschlossen wird
- Stärkung der Selbsthilfekräfte durch Unterstützung von Partizipation und Selbstorganisation von Betroffenen

3.3 Spezifische Ziele und Maßnahmen der sozialen Inklusion

Die spezifischen Ziele der sozialen Inklusion beschreiben die einzelnen Ziele und Maßnahmen des Hilfesystems in den wesentlichen Lebenslagen:

- Verhinderung des Verlustes von Wohnraum durch rechtzeitige Einleitung von präventiven Maßnahmen des Wohnungserhalts, insbesondere durch Übernahme von Mietschulden und begleitende Hilfen
- Überwindung der Wohnungslosigkeit durch Vermittlung in menschenwürdige Wohnungen, Verhinderung des (erneuten) Wohnungsverlustes und Stabilisierung des Wohnumfeldes bei unzumutbaren Wohnverhältnissen
- Überwindung der materiellen Armut durch Erschließung der Transferleistungen zum Erlangen materieller Absicherung
- Überwindung oder Verhütung von physischen und psychischen Krankheiten, Behinderungen durch die Erschließung und Absicherung von medizinischer und psycho-sozialer Behandlung, Pflege, Rehabilitation und Therapie für die Betroffenen
- Überwindung von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit durch Hilfen zur Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt bis hin zur Aufnahme einer späteren Beschäftigung und der Begleitung des Überganges in dauerhafte Beschäftigung
- Überwindung unzureichender Bildung durch die Erschließung schulischer und beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen
- Überwindung gesellschaftlicher Ausgrenzung durch Schaffung von Voraussetzungen zur Erfahrung und Stabilisierung persönlicher Bindungen und Beziehungen mit entsprechenden Maßnahmen im kulturellen Bereich, im Freizeitbereich, in der Nachbarschaft und bei der politischen Teilhabe
- Überwindung gewaltgeprägter Lebensverhältnisse – insbesondere bei wohnungslosen Frauen – im privaten und öffentlichen Raum durch geeignete Maßnahmen (Gewaltprävention, Gewaltschutzgesetz etc.)

3.4 Grundlegende Hilfeansätze zur sozialen Inklusion

Die Benennung grundlegender Hilfeansätze zur sozialen Integration zielt ab auf Haltungen der professionellen Sozialarbeit und eine Hilfemethodik, die Hilfeleistungen zur Erleichterung der Wiedergewinnung sozialer Inklusion unterstützen:

- Stärkung der Selbsthilfekräfte, des Selbstvertrauens und der Eigenständigkeit der Betroffenen durch persönliche soziale Beratung und Unterstützung im Einzelfall
- Beeinflussung eines diskriminierenden sozialen Umfeldes durch Maßnahmen der Aufklärung und Information (Öffentlichkeitsarbeit)
- Geschlechterdifferente Ausgestaltung der Hilfemaßnahmen (Gender Mainstreaming) für männerspezifische und frauenspezifische Hilfen

- Interkulturelle Öffnung und Stärkung von Kompetenzen für die Beratung und Betreuung von Menschen mit Migrationshintergrund und von Zuwanderern
- Sicherstellung eines menschenwürdigen Umgangs von Hilfeinstitutionen mit Betroffenen
- Sicherstellung einer rechtskonformen und wirksamen Ausgestaltung der Leistungserbringung durch Hilfeinstitutionen
- Ganzheitliche Beratung der Betroffenen bei Erschließung und Verwendung sozialstaatlicher Leistungen

Die soziale Arbeit in den Hilfen für Wohnungsnotfälle nimmt – mehr noch als in anderen Bereichen der Sozialarbeit – die Rolle einer Vermittlerin zwischen Betroffenen und allen beteiligten Hilfeinstanzen ein, um die umfassende soziale Exklusion auch umfassend zu überwinden.

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2001): Für eine bürger- und gemeindenahe Wohnungslosenhilfe. Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2010): Wohnungsnotfalldefinition der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

Bieritz-Harder, Renate; Conradis, Wolfgang; Thie, Stephan (Hg.) (2015): LPK Sozialgesetzbuch XII (10. Auflage), Baden-Baden

Busch-Geertsema, Volker; Ruhstrat, Ekke-Ulf (2004): Neue Entwicklungen bei der Organisation von Hilfen in Wohnungsnotfällen. Erste Ergebnisse der »Hilfesystemforschung« im Forschungsverbund »Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen«, Teil 2, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 46, Nr. 1, S.19–24

Deutscher Städtetag (1987): Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten – Empfehlungen und Hinweise, in: Reihe D, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Heft 21

Holtmannspötter, Heinrich (2002): Gefährdetenhilfe, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, 5. Aufl., Berlin

Holtmannspötter, Heinrich (2004): Die Reform der Nichtsesshaftenhilfe in den Jahren 1970 bis 1990, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 46, Nr. 3, S. 97–103

Kronauer, Martin (2010): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, Frankfurt am Main

Rosenke, Werena (2011): Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 61, Bielefeld

Specht, Thomas (1990): Spaltung im Wohnungsmarkt – Die unsichtbare Armut des Wohnens, in: Döring, D.; Hanesch, W.; Huster, E.-U. (Hg.): Armut im Wohlstand, Frankfurt am Main

Specht, Thomas (2008): Zukünftige Herausforderungen für eine gemeinde- und bürgernahe Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 50, Nr.3, S.111–117

Specht, Thomas (2012): Bürger- und Bettlerrechte? Verwirklichung von Menschenrechten für Menschen in Wohnungsnot und Armut – Auf der

Suche nach den (verlorenen) Rechten, in: Bayerische Sozialnachrichten, Nr. 2, S. 8–13

Specht, Thomas (2016a): Gefährdetenhilfe, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, 8. Aufl., Berlin

Specht, Thomas (2016b): Wohnungslosigkeit/Wohnungslosenhilfe, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, 8. Aufl., Berlin

Specht, Thomas (2016c): Rechtsverwirklichung im Hilfesystem der Hilfen für Wohnungsnotfälle – Eine Einführung, Materialien zur Wohnungslosenhilfe (BAG W), Heft 65, Berlin

Strunk, Andreas (1981): Die Wohnungsnot und die Politik der freien Wohlfahrtspflege, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 3, S. 66–69

van Spankeren, Reinhard; Stockhecke, Kerstin (2004): Die Nichtsesshaftenhilfe auf dem Weg zum Sozialstaat (1950–1970), in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 46, Nr. 3, S. 91–96

Weiterführende Literatur

John, Wolfgang (1988): ... ohne festen Wohnsitz ...: Ursache und Geschichte der Nichtsesshaftigkeit und die Möglichkeiten der Hilfe, Bielefeld

Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2013): Solidarität wagen, Teilhabe leben, Chancen eröffnen. Grundlagenpapier der Katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, Freiburg

Lutz, Ronald; Simon, Titus (2012): Lehrbuch der Wohnungslosenhilfe. Eine Einführung in Praxis, Positionen und Perspektiven, München

Malyssek, Jürgen (2014): Studienbrief Wohnungslosenhilfe. FernHochschule Riedlingen, Riedlingen

Scheffler, Jürgen (Hg.) (1987): Bürger & Bettler. Materialien und Dokumente zur Geschichte der Nichtseßhaftenhilfe in der Diakonie. Bd. 1: 1854 bis 1954. Vom Herbergswesen für wandernde Handwerksgesellen zur Nichtseßhaftenhilfe, Bielefeld

Strunk, Andreas (1979): Wohnungspolitik für Nichtseßhafte, in: Gefährdetenhilfe. Aktuelles aus Theorie und Praxis, Nr. 4, 21. Jg., S. 29–35

Strunk, Andreas (2003): Planung und Management kommunaler Wohnungspolitik, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (Hg.): Wohnungspolitik in Zeiten knapper Kassen, ifs Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen, Nr. 65, Berlin, S. 44–75

Weblinks

Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen: www.bagw.de/de/basiswissen/forschungsverbund.html

Kapitel 3

Die institutionelle Struktur der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Thomas Specht

In diesem Kapitel wird die institutionelle Struktur der Hilfen in Wohnungsnotfällen dargestellt. Dazu werden zunächst wesentliche Leitbegriffe für die Beschreibung dieser Strukturen zur ersten Orientierung vorgestellt:

Leitbegriffe

- Handlungsfelder
- Hilfebedarfe, Hilfeleistungen, Hilfeprogramme und Leistungstypen
- Hilfeorganisationen
- Arbeitsbereiche¹
- Sektoren und Träger

Handlungsfelder: mit dem Wohnungsnotfallbegriff und den daraus entwickelten Zielgruppen lassen sich drei Handlungsfelder des Hilfesystems identifizieren:

- Sozial-Integrative Hilfen im Quartier
- Prävention
- Grundversorgung und weiterführende Hilfen

Diese Handlungsfelder sind jeweils durch typische Interventionsmöglichkeiten im Prozess der Überwindung der sozialen Ausgrenzung bestimmt.

Hilfebedarfe sind die von den Hilfeorganisationen zusammen mit den Hilfenachfragern identifizierten Probleme, für die eine Lösung durch Hilfeleistungen gesucht wird.

Hilfeleistungen sind die typischen Einzelmaßnahmen eines Hilfeprogramms, die auf die Deckung der Hilfebedarfe abzielen.

Hilfeprogramme sind eine spezifische Kombination (Hilfepaket, Hilfeangebot etc.) von Hilfeleistungen zur Abdeckung von Hilfebedarfen.

Leistungstypen sind die in den jeweiligen Bundesländern zwischen Leistungsanbietern und Leistungsträgern vereinbarten Hilfeprogramme.

Hilfeorganisationen sind die einzelnen sozialen Dienste, die ein spezifisches **Hilfeprogramm** (Paket, Hilfeangebot) von **Hilfeleistungen** bzw. Teile eines solchen Hilfeprogramms für Wohnungsnotfälle erbringen.

Hilfesektoren: Das Hilfefeld ist, wie andere Bereiche der Sozialarbeit auch, nach zwei Hilfesektoren gegliedert: dem öffentlich-rechtlichen und dem frei-gemeinnützigen Sektor. In den Hilfeprogrammen und der Hilfeorganisation sind diese Hilfesektoren in der Regel miteinander verschränkt.

Einrichtungsträger: Das Hilfefeld differenziert sich – innerhalb der Sektoren – nach **Einrichtungsträgern** der **Hilfeorganisationen**. **Einrichtungsträger** bilden organisatorisch die übergeordnete Steuerungs- Finanzierungs- und Verwaltungsebene der von ihnen getragenen **Hilfeorganisationen**.

Leistungsträger: Als **Leistungsträger** bezeichnet man jene Ämter und Stellen, welche für Sozialleistungen sachlich zuständig sind und diese bezahlen.

¹ Arbeitsbereiche sind die Einzelfelder der Hilfe – beschrieben nach den typischen Lebenslagen und Zielgruppen –, in denen und für die Hilfeorganisationen tätig sind.

◉ Kap. Grundlagen, Abschnitt 1.1.2

1. Handlungsfelder

Mit dem Wohnungsnotfallbegriff und den daraus entwickelten Zielgruppen lassen sich drei Handlungsfelder des Hilfesystems identifizieren: Sie sind gegliedert nach dem Zeitpunkt der frühestmöglichen Intervention zur Verhinderung einer Wohnungsnotfallproblematik in Verbindung mit sozialer Exklusion und Armut. Entlang der Ausprägungen des Wohnungsnotfalls lässt sich eine Stufenfolge feststellen. Deshalb gilt: Je früher mit Hilfen interveniert wird, desto größer die Chance der Überwindung der sozialen Exklusion / Armut.

Die Grenzen zwischen Prävention und sozialer Arbeit im Quartier können im Einzelfall durchaus fließend sein, dennoch lassen sich die Handlungsfelder des Hilfesystems deutlich voneinander abgrenzen:

Tab. 1: Handlungsfelder nach Zeitpunkt der Intervention, Wohnungsnotfalltypus und Hilfeswerpunkt

Zeitpunkt der Intervention	Lebenslage / Zielgruppe	Hilfeswerpunkt des Handlungsfelds
Frühestmöglicher Zeitpunkt vor Beginn der Wohnungslosigkeit (Wohnungslosigkeit potenziell möglich, droht aber noch nicht konkret)	Menschen in unzumutbaren Wohnverhältnissen	Sozial-Integrative Hilfen im Quartier
Frühestmöglicher Zeitpunkt der Mietschuldenbildung bzw. anderer Auslöser für Wohnungsverlust	von Wohnungsverlust bedrohte Menschen	Hilfen zur Verhinderung von drohendem Wohnungsverlust (Prävention)
Frühestmöglicher Zeitpunkt nach Wohnungsverlust	Wohnungslose Menschen	Hilfen zur Grundversorgung und weiterführende Hilfen

1.1 Sozial-integrative Hilfen im Quartier mit dem Schwerpunkt Wohnungsnotfälle

Soziale Arbeit ist schon seit längerer Zeit unter der Überschrift Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement in Stadtteilen und ihren Quartieren aktiv. Hilfen in Wohnungsnotfällen sind in diesem Rahmen solche Hilfen, die auf die besonderen Problemlagen unzumutbarer Wohnverhältnisse abheben. Die Wohnungsnotfalldefinition hebt insbesondere folgende Problemlagen hervor:

Wohnungsnotfalldefinition

Zu den Wohnungsnotfällen zählen Haushalte und Personen, die

C. in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben, darunter

- C.1 in Schlicht- und anderen Substandardwohnungen, in die Wohnungsnotfälle zur Vermeidung von Obdachlosigkeit mit regulärem Mietvertrag untergebracht wurden;
- C.2 in außergewöhnlich beengtem Wohnraum (nach Haushaltsgröße gestaffelte flächen- oder raummäßige Unterversorgung: bei Einpersonenhaushalten Unterschreitung der Mindestwohnfläche von 20 qm; bei Zweipersonenhaushalten von 29 qm oder alternativ: zwei Personen in Ein-Raum-Wohnung; bei Drei- und Mehr-

- personenhaushalten: zwei und mehr Personen mehr als zur Verfügung stehende Wohnräume, die Küche nicht mitgerechnet);
- C.3 in Wohnungen mit völlig unzureichender Ausstattung (z. B. Fehlen von Bad / Dusche oder WC in der Wohnung);
 - C.4 in baulich unzumutbaren bzw. gesundheitsgefährdenden Wohnungen (entsprechend den einschlägigen baurechtlichen Bestimmungen);
 - C.5 mit Niedrigeinkommen und überhöhter Mietbelastung (zu berechnen oberhalb der Grenzen von Mindestsicherung unter Berücksichtigung des Entlastungseffektes durch das Wohngeld);
 - C.6 aufgrund von gesundheitlichen und sozialen Notlagen;
 - C.7 in konfliktbeladenen und Gewalt geprägten Lebensumständen.

Quelle: Wohnungsnotfalldefinition der BAG W (BAG W, 2010).

Um Prozesse der sozialen Exklusion im Vorfeld der Wohnungslosigkeit nachhaltig zu überwinden und das Wohnumfeld und die Wohnung nach überwindener Wohnungslosigkeit und neuem Wohnungsbezug zu stabilisieren, müssen die Hilfen im Wohnungsnotfall (stärker als bisher) sozial-integrative Hilfen im Quartier anbieten.

Dieses Handlungsfeld umfasst nicht nur einzelfallbezogene vor- oder nachgehende Hilfen. Es muss angesichts zunehmender sozialer Segregation auch Ansätze zur Gemeinwesenarbeit umfassen. Dies bedeutet für die Hilfe in Wohnungsnotfällen, sich in Ansätze zum Quartiersmanagement einzubringen oder solches anzulegen.

1.2 Präventive Hilfen gegen soziale Ausgrenzung und Wohnungsverlust

In diesem Handlungsfeld werden umfassende soziale Hilfen bereitgestellt, die Wohnungsverluste abwenden und dem laufenden sozialen Ausgrenzungsprozess frühzeitig entgegenwirken. Drohende Wohnungsverluste werden maßgeblich durch Mietschulden (Busch-Geertsema u. a., 2014) ausgelöst, und so sind in diesem Feld alle Maßnahmen zum frühzeitigen Erkennen und Beseitigen der Mietschuldenproblematik entscheidend. Auch psycho-soziale Probleme im Zusammenhang mit Krankheit, Behinderung, Sucht oder psychischen Krankheiten können dabei eine Rolle spielen. Oberste Ziele sind der Wohnungserhalt oder – wenn dies nicht möglich ist – die Vermittlung in eine andere angemessene Wohnung, d. h. die Vermeidung der Einweisung in eine Notunterkunft.

Die Wohnungsnotfalldefinition hebt für dieses Feld insbesondere folgende Problemlagen hervor:

👁 Kap. Prävention

Zu den Wohnungsnotfällen zählen Haushalte und Personen, die

B. unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht sind,
weil

- B.1 der Verlust der derzeitigen Wohnung unmittelbar bevorsteht wegen Kündigung des Vermieters / der Vermieterin, einer Räu-

mungsklage (auch mit nicht vollstrecktem Räumungstitel) oder einer Zwangsräumung;

- B.2 der Verlust der derzeitigen Wohnung aus sonstigen zwingenden Gründen unmittelbar bevorsteht (z.B. aufgrund von eskalierten sozialen Konflikten, Gewalt geprägten Lebensumständen oder wegen Abbruch des Hauses).

Quelle: Wohnungsnotfalldefinition der BAG W (BAG W, 2010).

Dieses Handlungsfeld der Hilfen hat sich erst mit Verspätung und verstärkt ab 2000 entwickelt und steckt bundesweit immer noch in der Entwicklungsphase (Deutscher Verein, 2013).

1.3 Grundsicherung /-versorgung in Verbindung mit weiterführenden Hilfen

Dieses Feld der Hilfen in Wohnungsnotfällen ist das bekannteste und bisher am weitesten ausgebaute Handlungsfeld. Dies liegt daran, dass bis Ende der 1980er-Jahre – durchaus entsprechend der Entwicklung in anderen Bereichen der Sozialarbeit und Sozialpolitik – der präventive Gedanke keine ernsthafte Rolle spielte. Zudem ist in diesem Handlungsfeld der unmittelbare Handlungsdruck am größten.

Bei den Menschen, bei denen ein Wohnungsverlust nicht verhindert werden konnte, die also wohnungslos sind, liegt der Schwerpunkt der Hilfen zunächst auf der Grundversorgung. Diese umfasst die materielle Absicherung ebenso wie die Grundversorgung in anderen Lebenslagen. Ferner gehört dazu – parallel oder zeitlich nachgeschaltet – die Vermittlung in weitergehende Hilfen, soweit dies hilfepraktisch sinnvoll und fachlich geboten ist.

Die Wohnungsnotfalldefinition hebt für dieses Feld insbesondere folgende Teilgruppen hervor:

Zu den Wohnungsnotfällen zählen Haushalte und Personen, die

A. aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen sind,

darunter

A.1 ohne eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung (oder Wohneigentum) und nicht institutionell untergebracht, darunter

A.1.1 *ohne jegliche Unterkunft*

A.1.2 *in Behelfsunterkünften (wie Baracken, Wohnwagen, Gartenlauben etc.)*

A.1.3 *vorübergehend bei Freunden, Bekannten und Verwandten untergekommen*

A.1.4 *vorübergehend auf eigene Kosten in gewerbsmäßiger Behelfsunterkunft lebend (z. B. in Hotels oder Pensionen)*

A.2 ohne eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung (oder Wohneigentum), aber institutionell untergebracht, darunter

- A.2.1 *per Verfügung, (Wieder-)Einweisung oder sonstiger Maßnahme der Obdachlosenbehörde oder zuständigen Ordnungsbehörde untergebracht (ordnungsrechtlich untergebrachte Wohnungsnotfälle)*
- A.2.2 *mit Kostenübernahme nach Sozialgesetzbuch – SGB II oder SGB XII – vorübergehend in Behelfs- bzw. Notunterkünften oder sozialen Einrichtungen untergebracht (durch Maßnahmen der Mindestsicherungssysteme untergebrachte Wohnungsnotfälle)*
- A.2.3 *mangels Wohnung in sozialen oder therapeutischen Einrichtungen länger als notwendig untergebracht (Zeitpunkt der Entlassung unbestimmt), bzw. die Entlassung aus einer sozialen oder therapeutischen Einrichtung oder aus dem Strafvollzug steht unmittelbar bevor (innerhalb eines Zeitraums von vier Wochen) und es ist keine Wohnung verfügbar.*

Quelle: Wohnungsnotfalldefinition der BAG W (BAG W, 2010).

2. Hilfebedarfe, Hilfeleistungen und Hilfeprogramme der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Hilfebedarfe sind in Anlehnung an die in Deutschland übliche Definition (Halfar, 2011, S. 80) eine zentrale Kategorie für die Bemessung von Art und Umfang von Hilfeleistungen (Leistungen in Form von Geldleistung, Sachleistung oder Dienstleistung).

Der Hilfebedarf bezieht sich einerseits auf die Mangellage selbst und andererseits auf die zu ihrer Überwindung notwendigen Sozialleistungen. Der Hilfebedarf im Feld der Hilfen in Wohnungsnotfällen beschreibt in diesem Sinne die zur Überwindung der sozialen Exklusion von Menschen in Wohnungsnot erforderlichen Hilfemaßnahmen. Der Hilfebedarf wird einerseits als typischer Hilfebedarf aus den Lebenslagen der Wohnungsnotfälle verallgemeinernd abgeleitet. Dies geschieht vor allem bei der Konzeption, Planung oder Neuausrichtung der Hilfeprogramme der Hilfeorganisationen. Hilfeprogramme, also die spezifische Kombination (Hilfepaket, Hilfeangebot etc.) von Hilfeleistungen zur Abdeckung von Hilfebedarfen, können insofern in der Regel nicht jeden denkbaren individuellen Hilfebedarf befriedigen.

Hilfebedarf

👁 Kap. Grundlagen,
Abschnitt 1.2

Rechtliche Prüfung des Hilfebedarfs

Vom Abgleich zwischen Hilfeprogramm und Hilfebedarf im Einzelfall, der der fortlaufenden Selbstevaluation einer Hilfeorganisation dient, ist die rechtliche Prüfung des Hilfebedarfs zu unterscheiden. Fragt eine/ein potentiell Leistungsberechtigte / Leistungsberechtigter bei einem Einrichtungsträger an, erstellt dieser die notwendigen Informationen zum Hilfebedarf sowie zu den Maßnahmezielen, nach §§ 67 ff. SGB XII insbesondere mit Angaben

- zur Lebenslage,
- zum Umfang der sozialen Schwierigkeiten,

- zur Einschätzung der Hilfebedürftigkeit und des daraus resultierenden Hilfebedarfes,
- zu den beabsichtigten kurzfristigen Maßnahmezielen.

Diese Erfassung dient dem Sozialhilfeträger als Entscheidungshilfe zur Hilfebedarfsfeststellung und Bescheiderteilung und ggf. Kostenübernahme.

Andererseits muss jedoch der persönliche Hilfebedarf in jedem Einzelfall erst festgestellt werden, d.h. praktisch zunächst ein Abgleich zwischen den Bedürfnissen von Hilfesuchenden und dem Hilfeprogramm der Hilfeorganisation erfolgen. Dann kann es so sein, dass sich das verfügbare Hilfeprogramm und die Bedarfslage im Einzelfall nicht decken.

Widersprüche zwischen auf typische Bedarfe bezogenen Hilfeprogrammen und den im Einzelfall tatsächlich auftretenden individuellen Bedarfen sollten für Hilfeorganisationen immer ein Anlass für die Überprüfung der Bedarfsgerechtigkeit ihres Hilfeangebotes sein.

In der Wohnungsnotfallhilfe werden Hilfeprogramme inzwischen nach Maßgabe der §§ 75–80 Sozialgesetzbuch XII in Leistungsvereinbarungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern festgehalten. Dies geschieht in der Regel über Leistungstypen, die die finanzierbaren Hilfeprogramme und ihre Standards definieren.

Zum besseren Verständnis der Leistungstypen folgt ein Beispiel:

Leistungstypen

§ 11 Leistungstypen und Gruppen von Leistungsbeziehern mit vergleichbarem Hilfebedarf

1) Die Vertragspartner verständigen sich darauf, dass in Anlehnung an § 5 der Bundesempfehlungen nach § 79 Abs. 2 SGB XII (Stand: 15.02.1999) für die vom Rahmenvertrag erfassten Einrichtungen die wesentlichen Leistungsmerkmale nach Leistungstypen differenziert werden.

(2) In den Leistungstypen werden Leistungsbezieher mit qualitativ vergleichbarem Hilfebedarf zusammengefasst. Jeder Leistungstyp stellt ein standardisiertes Leistungsangebot dar, das in der Regel den Hilfebedarf der Angehörigen der Zielgruppe abdeckt.

(3) Die für jeden Leistungstyp zu erstellende Beschreibung hat neben der Bezeichnung des Leistungstyps folgendes zu definieren:

- Zielgruppe,
- Hilfeziele,
- Art und Umfang der Leistung,
- Qualitätsmerkmale,
- Personelle Ausstattung,
- Räumliche und sächliche Ausstattungserfordernisse,
- ggf. Differenzierung in Hilfebedarfsgruppen.

Quelle: Rahmenvertrag gem. § 79 Abs. 1 SGB XII NRW – Stand: 23.8.2001.

Auf dieser Grundlage werden folgende Leistungstypen benannt:

Tab. 2: Leistungstypen in Nordrhein-Westfalen im ambulanten Bereich

Leistungstyp	NRW: Leistungstypen ambulanter Bereich
Leistungstyp D	Fachberatung für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten
Leistungstyp E	Betreutes Wohnen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten
Leistungstyp F	Ambulante Begleithilfe / Aufsuchende Hilfe für Menschen in besondere sozialen Schwierigkeiten

Quelle: NRW Landesrahmenvertrag gemäß §93 d ambulanter Bereich; Anlage zu § 9 Abs.5 – Beschreibung der Leistungstypen.

Tab. 3: Leistungstypen in Nordrhein-Westfalen im (teil-)stationären Bereich

Abkürzung	NRW: Leistungstypen teilstationärer und stationärer Bereich
LT 26	Hilfen zur Arbeit für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten – Beratung und persönliche Unterstützung für erwerbsfähige Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten
LT 27	Wohnen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten mit intensiver persönlicher Betreuung und Beratung (teilstationäres Wohnen)
LT 28	Hilfen für junge Erwachsene in besonderen sozialen Schwierigkeiten
LT 29	Integrationshilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten ohne Tagesstrukturierung
LT 30	Hilfen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten mit psychischen Beeinträchtigungen und Suchtproblematik
LT 31	Hilfen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten mit erheblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen
LT 32	Sozialtherapie für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten mit einer Suchterkrankung

Quelle: Landesrahmenvertrag für den stationären Bereich (§79 Abs.1 SGB XII mit Anlagen), Anlage 1.

Obschon von der Konstruktion her Hilfeorganisation und Leistungstyp nicht zwingend identisch sein müssten, d.h. das Hilfeprogramm eines Leistungstyps das gesamte Hilfeangebot der Hilfeorganisation definiert, so verhält es sich doch oft in der Praxis genauso. Dies liegt natürlich auch daran, dass Hilfeprogramme oft zielgruppenspezifisch sind und soziale Dienste sich in der Regel auf eine Zielgruppe unter den Wohnungsnotfällen spezialisieren.

Bislang fehlen in vielen Bundesländern noch adäquate Leistungstypen für die beiden Handlungsfelder der Prävention und der sozial-integrativen

Hilfen im Quartier. Zudem fehlen in allen drei Handlungsfeldern Leistungstypen für wohnungslose Familien und Kinder.

Mit dem Hinweis auf die Leistungstypen ist schon die konkrete institutionelle Struktur der Hilfeorganisationen berührt, die sich im Hilfefeld finden. Diese Struktur soll im Folgenden genauer dargestellt werden.

3. Hilfeorganisationen

3.1 Grundlegende Organisationsformen der Hilfen: ambulante, teilstationäre und stationäre Hilfen

Die Organisationsformen der Hilfen in Wohnungsnotfällen sind – wie das gesamte System der Hilfeorganisationen in der sozialen Arbeit – geprägt durch die Unterscheidung von ambulanten, teilstationären und stationären Organisationen. Diese Differenzierung ist stark sozialrechtlich geprägt und definiert und leitet sich sachlich aus der typischen Unterkunftssituation des Hilfesuchenden sowie dem Ort der Hilfe ab. Nach diesen Gesichtspunkten lassen sich ambulante, teilstationäre und stationäre Hilfen idealtypisch nach Wohnform und Ort der Hilfe bestimmen:

Tab. 4: Organisationsformen der Hilfen

Organisationsform	Unterkunftssituation	Ort der Hilfe
Ambulante Hilfe	Eigene Wohnung, Übergangswohnung oder Übergangsunterkunft oder »Straße« u. a.	Beratungsstelle: Ort der Hilfeebringung und Ort des Wohnens / der Unterbringung sind getrennt
Teilstationäre Hilfe	Eigene Wohnung, Übergangswohnung oder Übergangsunterkunft	Hilfeorganisation in Verbindung mit Versorgungsangebot: Ort der Hilfeebringung und Ort des Wohnens / der Unterbringung sind in der Regel getrennt, so z. B. beim betreuten Wohnen in teilstationärer Form. Andererseits kann sich eine teilstationäre Arbeitshilfe auf dem Gelände einer stationären Einrichtung befinden
Stationäre Hilfe	Wohnen im Heim	Hilfeorganisation in Verbindung mit Versorgungsangebot: Ort der Hilfeebringung und Ort des Wohnens sind identisch, ohne dass dadurch ein Teil der Hilfeebringung außerhalb der Einrichtung prinzipiell ausgeschlossen wäre, z. B. die Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt im Rahmen einer SGB II-Maßnahme

Häufig wird in der Praxis eine Typisierung dieser drei Hilfeorganisationsformen nach der Größe des Hilfebedarfs und entsprechend der Intensität der Hilfeleistung vorgenommen. Dabei ordnet man in aufsteigender Folge der ambulanten Hilfe geringen bis mittleren, der teilstationären Hilfe mittleren bis großen und der stationären Hilfe großen bis sehr großen Hilfebedarf zu.

Da sich die Intensitäten der Hilfebedarfe im Einzelfall in den einzelnen Lebenslagen (Wohnen, Arbeit, Gesundheit, Materielle Absicherung etc.) deutlich unterscheiden können, ist letztlich eine solche allgemein typisierende Zuordnung der Wohnungsnotfälle zu diesen Organisationsformen allerdings nicht möglich. Sie kann gemäß § 13 SGB XII nur im Einzelfall getroffen werden. Zudem können sehr intensive Hilfeleistungen bei großem

Hilfebedarf und entsprechender Organisation auch in ambulanter Form erbracht werden.

Sozialrechtlich wird ambulante von stationärer Hilfe wie folgt abgegrenzt: *»Ambulant« ist eine Einrichtung, wenn sie nicht für die Gesamtversorgung der Betroffenen in einem Gebäude verantwortlich ist* (so Lippert in Mergler / Zink Rn15; ähnlich Kraher in ders. / Richter LPK-HeimG §1 Rn9: *Einrichtungen sind als stationär zu bezeichnen, wenn sie eine »Versorgungsgarantie« in dem Sinne übernehmen, dass sie »für den Bewohner in allen Bereichen der Daseinsvorsorge verantwortlich« sind.* [vgl. Sven Höfer / Utz Kramer, 2014, §13, Rn. 4]).

Hier wird im Kern auf den Grad der Versorgung eines Menschen bezogen auf verschiedene Lebensbereiche (Arbeiten, Wohnen [z. B. zur Verfügung stellen eines Zimmers], Einkommen [z. B. Geldverwaltung] etc.) abgehoben. Je geringer die autonome Verfügung über Lebensbereiche ist, desto eher haben Einrichtungen also teilstationären resp. stationären Charakter. Nachdem die 1970er- und 1980er-Jahre stark von einem relativ fruchtlosen Streit darüber geprägt waren, welcher Organisationstyp grundsätzlich für alle wohnungslosen Menschen angemessen sei, geht es heute darum, festzustellen, welche Organisationsform in welcher Bedarfslage am ehesten angemessen ist. Alle Organisationsformen haben ihre Existenzberechtigung, es geht im Kern darum, wie viele Organisationen mit welcher Kapazität von welchem Organisationstyp an einem Ort / in einer Region erforderlich sind.

3.2 Auflösung starrer Grenzen: Prinzip »Hilfe folgt der Person, nicht der Organisationsform«

Die Abgrenzungen zwischen stationären, ambulanten und teilstationären Hilfen lösen sich in der Praxis zunehmend auf (vgl. Specht-Kittler, 2005). Die Institutionalisierung von Leistungstypen unterschiedlicher Hilfeintensität und -dauer bringt dies prägnant zum Ausdruck: Letztlich kommt es in Zukunft vor allem darauf an, die Hilfeangebote unabhängig von den klassischen Organisationsformen hinsichtlich Zielen, Dauer und Intensität zu beschreiben.

Die Ablösung der Hilfeprogramme von der rechtlichen Organisationsform sollte über kurz oder lang auch zu einem Abschied von ambulanten, teilstationären und stationären Hilfeformen führen, denn mehr und mehr geht es um funktional bestimmte, am Hilfebedarf orientierte Maßnahmenbündel, die sich mit diesen Rechtsbegriffen nicht mehr bedarfsgerecht beschreiben und organisieren lassen. Das Grundprinzip sollte sein, dass die Hilfe der Person folgt und nicht der Organisation.

3.3 Typische Hilfeorganisationen der Hilfen in Wohnungsnotfällen nach Handlungsfeldern

Es gibt zahlreiche Spielarten von einzelnen Hilfeorganisationen der Hilfen in Wohnungsnotfällen, die – je nach Bundesland – auch noch unter sehr unterschiedlichen Bezeichnungen firmieren.

Aber innerhalb der drei Handlungsfelder haben sich im Hilfefeld jeweils Schlüsselorganisationen herausgebildet, die neben der Beratungsfunktion auch Clearing- und Verteilerfunktionen für andere Bereiche des Hilfesystems wahrnehmen. Sie ergeben sich aus der vorherrschenden Logik

der Hilfeleistung des jeweiligen Handlungsfeldes der Hilfe in Verbindung mit dem Hilfebedarf, auf den sie reagieren.²

3.3.1 Prävention: Die Fachstelle zur Verhinderung von Wohnungsverlust

📍 Kap. Prävention

Die Fachstelle zur Verhinderung von Wohnungsverlusten ist eine Hilfeorganisation, die ihr Hilfeprogramm schwerpunktmäßig auf die Verhinderung von drohenden Wohnungsverlusten ausrichtet.

Die Geburtsstunde der organisierten Präventionsarbeit im öffentlich-rechtlichen Sektor der Wohnungslosenhilfe bzw. der Hilfen in Wohnungsnotfällen kann man auf das Jahr 1987 datieren, das Jahr, in dem der Deutsche Städtetag das Konzept der »Zentralen Fachstelle« veröffentlichte (Deutscher Städtetag, 1987). Das Buch »Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse. Ein Praxisleitfaden für Kommunen« (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW u. a., 1999) war ein weiterer wichtiger Anstoß zur Etablierung dieses Handlungsfeldes.

Im Rahmen der Empfehlung der »Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten« des Deutschen Städtetages (1987) wurde eine Vergleichsberechnung über die Kosten der Prävention im Vergleich zur Einweisung in eine Unterkunft vorgelegt. Danach belaufen sich die Kosten für eine Unterbringung auf 3.967,- € pro Kopf und bei Verhinderung von Wohnungsverlust auf 550,- €. (DM-Preise von 1987 in Euro umgerechnet). Damit liegen die Kosten der Unterbringung sieben Mal so hoch wie die Kosten der Prävention. Dabei sind weitere Folgekosten noch nicht eingerechnet.

Kosten der Prävention

Eine Fachstelle wird im Regelfall von Organisationen der öffentlichen Verwaltung getragen (Kommune, Jobcenter), aber auch eine Trägerschaft durch freie Träger kommt vor und ist möglich (vgl. BAG W, 2011).

Die Fachstelle ist zur Erfüllung ihrer Aufgabe auf eine frühzeitige Information über Kündigungen und Räumungsklagen angewiesen. Während die Übermittlung der Mitteilung von Räumungsklagen gesetzlich in SGB II und XII geregelt ist, ist für die Ermittlung von Kündigungen ein möglichst breites Netzwerk von Kooperationspartnern notwendig.

3.3.2 Hilfen zur Grundversorgung und weiterführende Hilfen: Die Fachberatungsstelle nach §§ 67–69 SGB XII und weitere Organisationstypen

Im klassischen Handlungsfeld der Hilfen in Wohnungsnotfällen ist die Fachberatungsstelle die Schlüsselorganisation. Dies gilt schon quantitativ: Ca. 76 % der Klientel sind bei einer Fachberatungsstelle anhängig (vgl. Tab. 5). Teilstationäre bzw. stationäre Einrichtungen decken inzwischen nur noch ca. 16 % der Klientel ab.

² Der Schwerpunkt der Arbeit einer Hilfeorganisation liegt zumeist aufgrund des Nachfrageschwerpunkts in ihrem spezifischen Handlungsfeld. Es ist aber auch Praxis, dass beispielsweise Beratungsstellen und Tagesaufenthalte, deren Schwerpunkt die Hilfen zur Grundversorgung und weiterführende Hilfen sind, mit kleineren Anteilen im Handlungsfeld Prävention oder Sozial-Integrative Hilfen im Quartier tätig sind, auch wenn dies nicht ihr Kerngeschäft ist.

Die folgende Tabelle zeigt bundesweite Durchschnittswerte der Klientelverteilung im Hilfesystem nach den §§ 67–69 SGB XII, die – je nach Struktur des Hilfesystems – lokal extrem variieren können. Die Daten des ordnungsrechtlichen Unterkunftssektors sind hier nicht mit einbezogen, da verlässliche Daten zu Anzahl und Kapazität ordnungsrechtlicher Unterkünfte deutschlandweit nicht vorliegen.

Tab. 5: Verteilung der Klientel nach Art des Hilfeangebots

Art des Hilfeangebots	Anteil
Vollstationär	11,7 %
Teilstationär	4,4 %
Ausschließlich ambulant betreutes Wohnen	4,6 %
Fachberatungsstelle	75,6 %
Tagesaufenthalt	1,7 %
Sonstiges	1,9 %
Gesamt	100 %
	N = 26.799

Quelle: Statistikbericht der BAG W für 2012 (BAG W, 2012). Hinweis: Prozentverteilung ohne Berücksichtigung der Anhängigkeit im ordnungsrechtlichen Unterkunftssektor.

Das Hilfeprogramm einer typischen Fachberatungsstelle lässt sich in drei Hilfepakete unterteilen:

- Kernleistungen
- Clearingleistungen
- Vermittlungsleistungen und Übergangmanagement

Bei den Kernleistungen geht es um die Sicherstellung der Grundversorgung in allen Lebenslagen. Je nach Grad der sozialen Exklusion variiert die Hilfedauer zwischen wenigen Wochen und mehreren Jahren. Zu den Kernleistungen zählen z. B. in NRW im Bereich des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe nach Leistungstyp 26:

- Erwerb und Festigung der im Arbeitsleben geforderten sozialen Kompetenzen (einschließlich der Fähigkeit zu einer selbstverantwortlichen Lebensführung und Alltagsbewältigung)
- Beratung der Leistungsberechtigten und Motivation, sowie Hilfestellung zur Inanspruchnahme der Hilfen anderer Leistungs- und Maßnahmeträger, soweit sie nicht über Ansprüche nach dem SGB II abgedeckt sind
- Beratung bezogen auf die Mängellagen Wohnung, soziale Teilhabe, Schulden, Gesundheit, Suchterkrankung
- Förderung der Motivation zur Ausübung von Erwerbsarbeit - vorhandene Selbsthilfekräfte erhalten und fördern
- Hinführung zum Erhalt der Erwerbsfähigkeit
- Sicherung des Lebensunterhalts durch Wahrung von Leistungsansprüchen
- Unterstützung bei der Einhaltung von Mitwirkungspflichten, um existenzgefährdende Sanktionen zu vermeiden

📍 Kap. Grundlagen,
Abschnitt 1.2

Bei den Clearingleistungen geht es um die Feststellung des Hilfebedarfs und der angemessenen Organisationsform (ambulant, teilstationär, stationär) der Hilfe im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Die Organisation der Clearingleistung wird zunehmend ein Thema der Fachdebatte zwischen freien und öffentlichen Trägern, da Letztere mehr Einfluss auf die Festlegung der Bedarfe nehmen möchten. Aus fachlicher Sicht ist ein bilaterales Verhandlungsmodell zielführender als ein hierarchisches Auftragsmodell (freier Träger als Auftragnehmer des öffentlichen Trägers).

In Nordrhein-Westfalen hat einer der beiden zuständigen überörtlichen Leistungsträger, der Landschaftsverband Westfalen-Lippe, das Clearing im Rahmen der Zugangssteuerung wie folgt geregelt:

»Der LWL hat für die Erhebung und Feststellung individueller Hilfebedarfe sowie der einzelfallbezogenen Hilfeplanung für die wohnbezogenen Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten Fachkräfte der Träger der Freien Wohlfahrtspflege oder der Kreise und kreisfreien Städte in Westfalen-Lippe beauftragt.

Sofern Personen unmittelbar bei den Einrichtungen und Diensten um diese Leistungen nachsuchen, sind diese daher an die entsprechende beauftragte Stelle zu verweisen. Maßgebend für deren Zuständigkeit ist der tatsächliche Aufenthalt der um Hilfe nachsuchenden Person.«³

Bei den Vermittlungsleistungen geht es um die Sicherstellung des Übergangs in angemessene weiterführende Hilfen parallel (bei weiterlaufenden Hilfen im Wohnungsnotfall) oder nach Abschluss der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Keinesfalls ist es fachlich sinnvoll, die Weitervermittlung ohne Übergangsmangement sicherzustellen, weil dies aufgrund der extremen Armut und sozialen Ausgrenzung der Klientel oft zum Scheitern verurteilt ist. Dies gilt sowohl bei weiterlaufenden Hilfen im Wohnungsnotfall und erst recht bei Abgabe der Klientel an ein anderes Hilfesystem (Schuldnerberatung, Suchtkrankenhilfe, Psychiatrie, Krankenhaus etc.).

Zu den Vermittlungsleistungen zählen z. B. in NRW im Bereich des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe nach Leistungstyp 26 z. B.:

- Unterstützung weitergehender Hilfen (z. B. stationär)
- Förderung der Überleitung in den Leistungsbereich des SGB II oder III
- Förderung der Eigeninitiative und einer Annahme von Eingliederungsleistungen
- Motivation zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen

3.3.3 Weitere Hilfeorganisationen im Handlungsfeld Grundversorgung und weiterführende Hilfen

Im Wesentlichen lassen sich vier weitere Hilfeorganisationstypen im Handlungsfeld identifizieren, die mit ihrem Hilfeprogramm auf spezifische Bedarfslagen antworten:

³ http://www.lwl.org/LWL/Soziales/Behindertenhilfe/Ueberwindung_sozialer_Schwierigkeiten/download – Hinweise des LWL für die Gewährung von Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach den §§ 67–69 SGB XII durch den überörtlichen Träger der Sozialhilfe (Stand: 01.07.2012); im Bereich des anderen überörtlichen Leistungsträgers in NRW, dem Landschaftsverband Rheinland, können sich um Hilfe nachsuchende Personen direkt an die Einrichtungen und Dienste wenden.

- Heime bzw. stationäre Einrichtungen
- Betreutes Wohnen (unterstütztes, begleitetes Wohnen)
- Tagesaufenthalt mit oder ohne Straßensozialarbeit
- Notunterkünfte (als Sonderfall der Unterbringung nach Ordnungsrecht)

Heime – Stationäre Einrichtungen

Das klassische Heim für wohnungslose Menschen ist das Wohnheim, das neben Beratung und Unterstützung bei persönlichen und sozialen Problemen auch eine Wohnmöglichkeit bietet. Es gehört damit zum Kernbereich der stationären Hilfe. Viele Heime haben heute Einbettzimmer, manche auch apartmentähnliche Wohneinheiten, etliche aber auch noch Zweibettzimmer.

Sofern ein Heim sich nicht auf einen bestimmten Arbeitsbereich spezialisiert hat, bietet es im Regelfall die Palette der Hilfeleistungen an, die auch Fachberatungsstellen anbieten.

So handelt es sich bei der entsprechenden Zielgruppe in der Leistungsbeschreibung des Landes NRW um »Menschen, deren besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, die in allen Lebensbereichen Förderung benötigen und vorübergehend auf die Übernahme alltäglicher Versorgungsleistungen angewiesen sind.«⁴ Hier erkennt man deutlich, dass die spezifische Differenz zur ambulanten und teilstationären Hilfe in der Übernahme alltäglicher Versorgungsleistungen, d.h. im Kern der Bewirtschaftung einer eigenen Wohnung und eines eigenständigen Haushalts, besteht.⁵

Dauert die Hilfe in dieser Organisationsform länger als 18 Monate, spricht man in der Regel von Langzeiteinrichtungen (nicht in NRW). Allerdings gilt es dabei zu berücksichtigen, dass – abhängig von der Lage am Wohnungsmarkt – ein Teil der Bewohnerinnen und Bewohner nur deshalb nicht aus dem Heim entlassen werden kann, weil sich keine adäquate Wohnung finden lässt. Mit einer Verweigerung der weiteren Wohnraumversorgung in der Einrichtung würde also die besondere Lebenslage (keine Wohnung) mit der Gefährdung der zwischenzeitlich erreichten Erfolge hinsichtlich der sozialen Schwierigkeiten unmittelbar drohen, was die weitere Hilfe in der Einrichtung notwendig macht und rechtfertigt.

Langzeiteinrichtungen

Betreutes Wohnen

Der Organisationstyp »Betreutes Wohnen« kommt mehrheitlich in der Organisationsform des ambulant betreuten Wohnens (Leistungstyp E in NRW), aber auch in der Form des teilstationär betreuten Wohnens vor (in der Regel Wohngemeinschaften bzw. Wohngruppen). In der Organisationsform der teilstationären Hilfe setzt diese Form in der Regel definierte Präsenzzeiten des Personals während eines nicht unerheblichen Teils des Tages voraus (Leistungstyp 27 in NRW).

Tagesaufenthalt mit oder ohne Straßensozialarbeit

Dieser Organisationstyp ist eine Variante der Fachberatungsstelle, insofern Tagesaufenthalte alles anbieten, was eine Fachberatungsstelle

⁴ Leistungstyp 29 – Integrationshilfe für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten ohne Tagesstrukturierung: Landesrahmenvertrag für den stationären Bereich (§ 79 Abs.1 SGB XII mit Anlagen), Anlage 1.

⁵ Die Grenzen sind allerdings fließend. So ist es in der stationären Hilfe seit langem üblich, die Selbstversorgung der Klientel zu ermöglichen (Kochen, Raumpflege etc.).

anbietet, ihr Angebot aber besonders niedrigschwellig organisieren, und zwar in folgender Weise:

- Beratung / Versorgung in der Regel auch ohne Terminvereinbarung⁶
- Unbefristeter Aufenthalt tagsüber auch ohne Beratung möglich
- Kontaktaufnahme auch ohne Personaldatenaufnahme möglich (Anonymität)
- Wenn Straßensozialarbeit angegliedert: aufsuchende Hilfe für schwer erreichbare Personen, die draußen schlafen und den Kontakt abgebrochen haben

Notunterkunft – ordnungsrechtliche Unterbringung

In seiner klassischen Form ist das Hilfeprogramm der Notunterkunft durch die Möglichkeit zum Übernachten, zur Körperpflege und Aufbewahrung von Sachen geprägt.

Prinzipiell haben sich historisch die Notunterkunft für Alleinstehende und die »Schlichtunterkunft« für Mehrpersonenhaushalte mit je eigenen Standards entwickelt, die sich immer noch deutlich unterscheiden, auch wenn in den letzten Jahren Standardangleichungen zum Besseren zu beobachten sind.

Tab. 6: Übersicht Standarddifferenzen^A von Notunterkunft und Schlichtunterkunft

	Notunterkunft	Schlichtunterkunft
Aufenthaltsregelung	Nur Nachtaufenthalt, kein Tagesaufenthalt	Aufenthalt Tag und Nacht
Küche / Kochen	Keine Kochmöglichkeit	Kochmöglichkeit
Abgeschlossenheit der Räume	Keine abgeschlossene Raumeinheit pro Person; oft Mehrbettzimmer	Abgeschlossene Raumeinheit(en) pro Person

^A Es gibt auch Nachtsytle mit höherem Standard, insbesondere in Großstädten.

Die Ungleichbehandlung von Alleinstehenden und Familien, die sich darin widerspiegelt, ist kritisch zu betrachten. In vielen Schlichtunterkünften überwiegt heute inzwischen die Zahl der Alleinstehenden, so dass man sagen kann, dass es inzwischen auch ein »Zweiklassensystem« der Unterbringung bei Alleinstehenden gibt.

3.3.4 Sozial-integrative Hilfen im Quartier mit dem Schwerpunkt Wohnungsnotfälle

Systematisch gehört dieses Feld in das allgemeine Arbeitsfeld Quartiersmanagement der sozialen Arbeit, bzw. Sozialplanung. Die Hilfen in Wohnungsnotfällen sind nur sehr sporadisch in diesem Feld aktiv. Ein umfassender konzeptioneller Ansatz hat sich dafür noch nicht entwickelt. Vielmehr wird Hilfe in Wohnungsnotfällen mit Quartiersbezug,

⁶ In NRW sind Tagesaufenthalte Teil der Fachberatungsstellen und keine eigenständigen Organisationstypen, die beraten können.

wenn überhaupt, von den Hilfeorganisationen im Helfefeld Grundversorgung geleistet, insbesondere durch Tagesaufenthalte oder im Rahmen der Nachsorge durch Betreutes Wohnen oder Fachberatungsstellen. Insoweit kann man zwar das Stadtteilbüro als dominante Organisationsform im Handlungsfeld Quartiersmanagement beobachten, nicht aber von einer vergleichbaren Organisationsform der Hilfen in Wohnungsnotfällen sprechen. Diese scheint auch nicht wirklich notwendig zu sein, vielmehr wäre eine Vernetzung der Hilfen in Wohnungsnotfällen mit der Arbeit von Stadtteilbüros sinnvoll.

Stadtteilbüro

4. Arbeitsbereiche

Die Arbeitsbereiche sind die einzelnen Spezialgebiete der Hilfen, die die Hilfen in Wohnungsnotfällen intern entwickeln müssen, um fachkompetent helfen zu können. Arbeitsbereiche müssen prinzipiell handlungsfeld- und organisationstypübergreifend verstanden und entwickelt werden, d. h. sie können in jedem Handlungsfeld und in jedem Organisationstyp, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß, auftreten.

Die Herausbildung (Ausdifferenzierung) von Arbeitsbereichen verstärkte sich in Deutschland erst ab Beginn der 1980er-Jahre.

Zunächst sind Arbeitsbereiche in vielen Organisationen nur der Fokus für spezielle Hilfskonzepte und bilden keine eigenständige Organisation aus. Auch wenn sich keine organisatorisch selbständige Hilfeorganisation für einen Arbeitsbereich vor Ort bildet, so können innerhalb der Organisation deutliche Schwerpunktsetzungen nach Arbeitsbereichen erfolgen, in denen spezielle Hilfen angeboten werden.

In einigen lebenslage- oder zielgruppenbezogenen Hilfebereichen kommt es jedoch – aufgrund der Art der Bedarfslage und der Größenordnung der Nachfrage – zu einer organisatorischen Ausdifferenzierung: Es bilden sich spezielle Hilfeorganisationen, die sich auf einen Arbeitsbereich konzentrieren.

Tab. 7: Organisatorische Ausdifferenzierung nach Lebenslagen

Lebenslage	Organisatorische Ausdifferenzierung
Arbeit	Werkstätten oder selbständige Arbeitsprojekte
Wohnen	Betreutes Wohnen / Notunterkunft
Gesundheit	Ambulante Gesundheitsprojekte oder stationäre Einrichtungen für Suchtkranke oder psychisch Kranke etc.

Tab. 8: Organisatorische Ausdifferenzierung nach Zielgruppen

Zielgruppe	Organisatorische Ausdifferenzierung
Frauen	Fachberatungsstellen, teilstationäre Einrichtungen und stationäre Einrichtungen für Frauen
Junge Erwachsene	Fachberatungsstellen oder teilstationäre und stationäre Einrichtungen für junge Erwachsene
Migrantinnen und Migranten	Migrationsprojekte
Ältere Wohnungslose	Stationäre Einrichtungen für Ältere

Die organisatorische Ausdifferenzierung ist fach- und sozialpolitisch in manchen Fällen umstritten. Die Debatte dreht sich im Kern um die Frage: Kann ein organisatorisch selbständiges spezielles Angebot in den Hilfen für bestimmte Wohnungsnotfälle begründet werden? Im Grundsatzprogramm der BAG W heißt es dazu:

Bürgernähe

Wohnungslose Bürger und Bürgerinnen sind keine Bittsteller, sondern Anspruchsberechtigte. Bürgernähe in der Wohnungslosenhilfe heißt deshalb Orientierung am Prinzip der Normalisierung und der Integration der Hilfesuchenden in die Regelangebote. Bürgernähe heißt aber auch, die im Einzelfall vielleicht von der Mehrheit der Bevölkerung abweichenden Bedürfnisse wohnungsloser und sozial ausgegrenzter Menschen zu respektieren. Werden bedarfsgerechte Angebote anderer Fachrichtungen von den Hilfesuchenden nicht gewünscht oder sind trotz intensiver Bemühung nicht zugänglich zu machen, wird die Wohnungslosenhilfe stellvertretend für andere Institutionen unserer Gesellschaft eigene Angebote menschenwürdig und fachlich qualifiziert bereitstellen.

Quelle: Grundsatzprogramm der BAG W (BAG W, 2001, S.10f.).

Ausgangspunkt für die Entscheidung der Frage muss die momentane Situation der Hilfesuchenden sein. Wenn in dieser Situation neben den mit besonderen Lebensverhältnissen verbundenen sozialen Schwierigkeiten weitere Bedürfnisse eine mehr oder weniger unmittelbare Befriedigung verlangen, kann es geboten sein, solche über den engeren Bereich der §§ 67 ff. SGB XII hinausgehenden Angebote trotzdem als Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII anzubieten. Als ein Beispiel sei hier genannt die an mehreren Orten entwickelte medizinische Basisversorgung von Menschen, die auf der Straße leben, mittels eines Ambulanzbusses. Zwei Kriterien sind für solch eine Erweiterung des Hilfespektrums im Rahmen der Hilfen in Wohnungsnotfällen entscheidend:

Erweiterung des Hilfespektrums

- spezielle, bedarfsgerechte und »jedermann« zugängliche Angebote anderer Fachrichtungen (z.B. Arztpraxis) können von den Hilfesuchenden nicht ohne weiteres erschlossen werden (Teil ihrer sozialen Schwierigkeiten), aber ohne alternative Angebote verschärft sich ihre Lage,
- spezielle, bedarfsgerechte und der Allgemeinheit zugängliche Angebote anderer Fachrichtungen (z.B. psychotherapeutische Praxis, Psychiatrie) sind in den konkreten Lebensverhältnissen, in welchen sich die Hilfesuchenden befinden, nicht so zügig zugänglich zu machen, wie es die für eine erfolgreiche Hilfe dringend gebotene Änderung der Lebensverhältnisse erfordern würde.

Nur in diesen Fällen sollten die Hilfen in Wohnungsnotfällen stellvertretend für andere Institutionen unserer Gesellschaft eigene Angebote menschenwürdig und fachlich qualifiziert bereitstellen.

Dies ist keine einfache Grenzziehung, aber sie ist im Interesse der Hilfesuchenden, die ansonsten ohne Hilfe bleiben würden, notwendig. In den Fällen,

Tab. 9: Differenzierung des Hilfesystems nach Sektoren und Handlungsfeldern

Sektoren der Hilfen in Wohnungsnotfällen	Obdachlosenhilfe	Wohnungslosenhilfe	Sozialhilfe und Arbeitsförderung
Typische Einrichtungsträger	Kommunen oder Gemeinden	Freie und private Träger	Jobcenter / Kreisfreie Städte und Landkreise
Handlungsfelder und Zielgruppen	Funktionen und Organisationsformen der Sektoren nach Handlungsfeldern		
Grundversorgung und weiterführende Hilfen Zielgruppe: Wohnungslose	<u>Funktion:</u> Basisversorgung von Wohnungslosen <u>Organisationstyp:</u> Not- bzw. Schlichtunterkunft	<u>Funktion:</u> Reintegration von Wohnungslosen <u>Organisationstyp:</u> Ambulante, teilstationäre und stationäre soziale Dienste	<u>Funktion:</u> Reintegration durch Geldleistungen und ggf. Arbeitsförderung <u>Organisationstyp:</u> Wohnungsämter, Sozialämter (SGB XII) als Verwalter der Transferleistung / Kostenbewilligung, Jobcenter (SGB II) als Verwalter der Transferleistung / Kostenbewilligung
Prävention Zielgruppe: Unmittelbar von Wohnungslosigkeit Bedrohte	Findet in diesem Teilsystem nicht statt	<u>Funktion:</u> Verhinderung von Wohnungsverlusten <u>Organisationstyp:</u> spezialisierte Präventionsdienste oder Teilfunktion einer Beratungsstelle	<u>Funktion:</u> Verhinderung von Wohnungsverlusten <u>Organisationstyp:</u> Wohnungsämter, Sozialämter (SGB XII) oder Jobcenter (SGB II)
Sozial-integrative Hilfen im Quartier: Zielgruppe: In unzumutbaren Wohnverhältnissen Lebende / ehemals Bedrohte / Wohnungslose	Findet in diesem Teilsystem nicht statt	<u>Funktion:</u> Quartiersarbeit und Nachsorge <u>Organisationstyp:</u> Wie bei Grundversorgung oder Stadtteilbüro	<u>Funktion:</u> Quartiersarbeit und Nachsorge <u>Organisationstyp:</u> Wohnungsämter, Sozialämter (SGB XII) und/ oder Stadtteilbüro

wo die Hilfe in Wohnungsnotfällen unter Berücksichtigung dieser Kriterien Hilfen anbietet, handelt es sich nicht um Doppelungen von Hilfen oder Sonderversorgungssysteme, sondern im Gegenteil um notwendige Hilfen zur sozialen Inklusion in dem nach §§ 67 ff. SGB XII vorgegebenen Rahmen. Den Betroffenen sollte durch eine mit der Hilfe in Wohnungsnotfällen anzustrebende Vernetzung zu den regulären Versorgungssystemen auch auf diese Weise Wege zur sozialen Inklusion eröffnet werden. Dies kann z. B. in einem ersten Schritt dadurch geschehen, dass die Hilfen in Wohnungsnotfällen modulartig mit Angeboten anderer Versorgungssysteme verknüpft werden.

5. Sektoren und Träger der Hilfe

Man kann das Gesamtsystem der Hilfen in Wohnungsnotfällen besser verstehen, wenn man sich seine Gesamtgliederung in seine drei wesentlichen Hilfesektoren vor Augen führt: es lassen sich die Obdachlosenhilfe, die Wohnungslosenhilfe und die Sozialhilfe und Arbeitsförderung⁷ unterscheiden.⁸

Hilfesektoren

⁷ Der Terminus »Sozial- und Arbeitslosenhilfe« wird hier nicht als rechtliche Kategorie verwendet, sondern als Oberbegriff für die öffentlich-rechtlich organisierten Hilfeleistungen. Diese umfassen den Bereich des SGB XII (Sozialhilfe), den Bereich SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und das SGB III (Arbeitsförderung).

⁸ Private Träger spielen in den Hilfen für Wohnungsnotfälle bisher keine große Rolle, so dass sie mit den freien Trägern gemeinsam behandelt werden.

Träger der Hilfeorganisationen

Prinzipiell können öffentliche Verwaltungen, gemeinnützige und private Organisationen innerhalb der einzelnen Sektoren als Träger der Hilfeorganisationen auftreten; de facto konzentrieren sich jedoch bestimmte Trägerarten jeweils in einem Hilfesektor. Generell lässt sich festhalten (Vgl. Tab. 9):

- Im Sektor der Obdachlosenhilfe liegt überwiegend u. a. die ordnungsrechtliche Unterbringung. Sie wird getragen durch die Gemeinden oder in Stadtstaaten durch die Bezirke
- Im Sektor der Wohnungslosenhilfe werden die oben dargestellten spezialisierten Hilfeleistungen in ambulanter, teilstationärer oder stationärer Form angeboten. Sie liegen typischerweise in der Trägerschaft frei-gemeinnütziger Träger
- Dem Sektor der Sozialhilfe- und Arbeitsförderung obliegt die allgemeine Sozialleistungsgewährung (Jobcenter und Kommunen/Landkreise), die Arbeitsförderung (Jobcenter) und die Prävention (Jobcenter und Kommunen/Landkreise)

Funktions- und Organisationsformen

Je nach Hilfesektor lassen sich seine Funktion und die typischen Organisationsformen innerhalb der drei Handlungsfelder der Hilfen in Wohnungsnotfällen identifizieren. In der horizontalen Gliederung der Hilfesektoren nach Handlungsfeldern kann man innerhalb jedes Handlungsfeldes die vorherrschenden Organisationstypen wiederfinden, die weiter oben dargelegt wurden (Vgl. Tab. 9).

Trotz unterschiedlicher quantitativer Gewichtung, die sich regional unterschiedlich darstellt, lässt sich so eine bundesweit vergleichbare Struktur feststellen. So sind z. B. in Ostdeutschland auch im Handlungsfeld Grundversorgung viele Kommunen Anbieter von Hilfeleistungen, die in Westdeutschland eher von freien Trägern angeboten werden. In Ostdeutschland ist in jüngster Zeit eine Tendenz zur Abgabe öffentlich-rechtlicher Trägerschaften an die freie Wohlfahrtspflege zu beobachten.

5.1 Sektor Sozialhilfe und Arbeitsförderung

Bei der bisherigen Darstellung ist die spezifische Rolle des öffentlich-rechtlich verfassten Sozialleistungssektors nur in Teilbereichen (Prävention, ordnungsrechtliche Unterbringung) berücksichtigt worden.

Das Kerngeschäft dieses Sektors lässt sich generell (für die Hilfen in Wohnungsnotfällen) als Gewährung von Transferleistungen und – bei der Bundesagentur für Arbeit (Jobcenter) – zusätzlich als Angebot oder Vermittlung von Hilfeleistungen im Bereich der Arbeitsförderung beschreiben. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Rahmen des Sozialgesetzbuch II wurde die Komplexität im Hilfefeld der Wohnungsnotfälle stark erhöht, statt verringert. Dies liegt vor allem daran, dass nunmehr zwei öffentlich-rechtliche Träger für Transferleistungen zuständig sein können: das Jobcenter (bei Erwerbsfähigen) oder das Sozialamt (bei Nichterwerbsfähigen). Noch komplizierter wird das System dadurch, dass die Träger der Sozialhilfe (örtliche oder überörtliche) neben den Transferleistungen auch für die Bewilligung von sozialen Dienstleistungen, z. B. Leistungen nach §§ 67–69 SGB XII für Erwerbsfähige und Nicht-Erwerbsfähige, zuständig sind. Andererseits möchte das Jobcenter für seine spezielle Zielsetzung auf die sozialen Dienstleistungen zurückgreifen. Dabei kann es mehr oder weniger zu Zielkonflikten kommen, weil diese sozialen Dienstleistungen i. d. R. einer anderen bzw. deutlich

Jobcenter

weiteren Zielsetzung verpflichtet sind, als allein der Vermittlung in Arbeit. Dies gilt in besonderem Maße für die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII.

Anders sieht es im Handlungsfeld Prävention aus. Hauptanbieter präventiver Hilfen sind die Kommunen (für nicht erwerbsfähige Personen) und die Jobcenter (für erwerbsfähige Personen).

Da viele Gemeinden im ländlichen Raum liegen, der aufgrund von Größenordnung der Gemeinden und Ausdehnung in der Fläche prinzipielle Probleme mit gemeindenahen sozialen Dienstleistungen hat, ist der Präventionsbereich dort häufig noch eher unterentwickelt.

👁 Kap. Prävention

5.2 Sektor Obdachlosenhilfe

Das Kerngeschäft der Gemeinden als Träger der Unterkünfte ist die vorübergehende Notunterbringung in Notunterkünften oder Schlichtunterkünften. Insbesondere in den Kommunen ist die Grenze zwischen dem Sektor Obdachlosenhilfe und dem Sektor Sozialhilfe und Arbeitsförderung im Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung sehr durchlässig, so dass sich in manchen Städten eine Mischung ordnungsrechtlich und sozialhilferechtlich verfasster Unterkünfte durchgesetzt hat. Dabei wird nach geringeren Standards ein reduziertes Hilfeprogramm mit deutlich geringeren Personalschlüsseln angeboten, als in der stationären Hilfe nach §§ 67–69 SGB XII.

5.3 Sektor Wohnungslosenhilfe

Traditionell wird das Hilfesystem, das von freien und privaten Trägern vorgehalten wird, als Wohnungslosenhilfe bezeichnet. Dies ist allerdings insoweit irreführend, als alle drei Sektoren im Handlungsfeld Grundversorgung Leistungen für wohnungslose Männer und Frauen erbringen.

Der Schwerpunkt der frei-gemeinnützigen Träger liegt fast ausschließlich im Bereich Grundversorgung. Nur in wenigen Fällen sind sie im Rahmen der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Prävention oder im Quartier aktiv. Dabei ist zu berücksichtigen, dass viele andere Hilfebereiche (Altenhilfe, Pflegedienste, Jugendhilfe etc.), die von freien Trägern angeboten werden, schon im Quartier aktiv sind, nur in der Regel nicht mit der Ausrichtung auf Wohnungsnotfälle.

5.4 Größe der Sektoren nach Versorgungsumfang

Die Versorgungsforschung im Bereich der Hilfen der Wohnungsnotfälle ist in Deutschland leider unterentwickelt. Dies liegt auch am Fehlen einer bundesweiten Wohnungsnotfallberichterstattung, die als Referenz dienen könnte. Klar ist, dass alle Klientinnen und Klienten des Hilfefelds in der Regel im System der Arbeitslosen- und Sozialhilfe über die Auszahlung des Regelsatzes der Transferleistung anhängig sind. Insoweit ist es quantitativ unbestreitbar das größte Feld. Nicht so klar ist die Verteilung der Klientel auf die Teilsektoren im Handlungsfeld Grundversorgung.

Nur für das Bundesland NRW (MAIS, 2016) liegen verlässliche Daten über die Kapazitäten des ordnungsrechtlichen im Vergleich zum frei-gemeinnützigen Sektor vor: Danach waren 2015 insgesamt 10.282 wohnungslose Personen kommunal und ordnungsrechtlich untergebracht (am 30. Juni

Kapazitäten

2015) und 10.632 Personen waren als wohnungslose Personen in der Regel bei Hilfeorganisationen in freier Trägerschaft anhängig. Dies bedeutet eine Relation von 50,8 % (frei-gemeinnützig) zu 49,2 % (kommunal bzw. gemeindlich). In anderen Bundesländern können sich andere Proportionen der Sektoren zeigen.

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2001): Für eine bürger- und gemeindenahe Wohnungslosenhilfe. Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2010): Wohnungsnotfalldefinition der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2011): Empfehlung zur rechtlichen Gestaltung der Zusammenarbeit frei-gemeinnütziger und öffentlicher Träger bei der Prävention von Wohnungsverlusten. Organisation und Rechtsanwendung, Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (Hg.) (2012): Statistikbericht 2012, Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (Hg.) (2015): Wo + Wie. Verzeichnis der sozialen Dienste und Einrichtungen für wohnungslose Personen in der Bundesrepublik Deutschland. 2015/2016, Berlin

Busch-Geertsema, Volker; Evers, Jürgen; Ruhstrat, Ekke-Ulf (2014): Prävention von Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen, Bremen

Deutscher Städtetag (1987): Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten – Empfehlungen und Hinweise, in: Reihe D, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Heft 21

Deutscher Verein (2013): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern, Berlin

Halfar, Bernd (2011): Bedarf, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, 7. Aufl., Berlin, S.80

Krahmer, Utz; Richter, Ronald (Hg.) (2006): Heimgesetz. Lehr- und Praxiskommentar. LPK-HeimG, 2. Aufl. Baden-Baden

Krahmer, Utz; Trenk-Hinterberger, Peter (Hg.) (2013): Sozialgesetzbuch I: Allgemeiner Teil. Lehr- und Praxiskommentar, 3. Aufl., Baden-Baden

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (Hg.) (2016): Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2015 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen, Sozialberichterstattung NRW. Kurzanalyse, Düsseldorf

Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung; Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1999): Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse. Ein Praxisleitfaden für Kommunen, Köln

Specht-Kittler, Thomas (2005): Die Zukunft der Wohnungslosenhilfe. Herausforderungen und Aufgaben der Wohnungslosenhilfe aus der Sicht der BAG Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 47, Nr. 2, S. 49–56

Weiterführende Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2013): Rechtsansprüche junger Erwachsener in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten verwirklichen und fortentwickeln! Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr. 2/3, S. 87–94

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2014): Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland, Berlin

Bieritz-Harder, Renate; Conradis, Wolfgang; Thie, Stephan (Hg.) (2015): LPK Sozialgesetzbuch XII (10. Auflage), Baden-Baden

Specht, Thomas (2016): Rechtsverwirklichung im Hilfesystem der Hilfen für Wohnungsnotfälle – Eine Einführung, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 65, Berlin

Weblinks

Rahmenvertrag gemäß § 79 Abs. 1 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) zu den Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen nach § 75 Abs. 3 SGB XII: http://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Qualitaet/Gesetze/_79_SGB_XII/RV79SGBXIIINRW.pdf

Landesrahmenvertrag gemäß § 93 d ambulanter Bereich Anlage zu § 9 Abs. 5 Beschreibung der Leistungstypen: http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/soziales/berdasdezernat_2/dokumente_228/rahmenvereinbarung_nrw/Leistungstypen_ambulanter_Bereich.pdf

Kapitel 4

Die Entwicklung integrierter lokaler Systeme der Hilfen in Wohnungsnotfällen – eine Aufgabe kommunaler Sozialpolitik

Thomas Specht

1. Einführung

Das Selbstverständnis der Hilfen in Wohnungsnotfällen sowie die Aufgaben- und Zielbestimmung der Hilfeleistungen sollten sich in den Hilfeangeboten vor Ort, d.h. in den lokalen Hilfesystemen widerspiegeln. Gelingen kann dies nur unter Berücksichtigung der rechtlichen und finanziellen Grundlagen der Institutionalisierung von Hilfeangeboten (Specht, 2016).

Zur Umsetzung bedarf es einer systematischen Entwicklung resp. Weiterentwicklung lokaler Hilfesysteme für Wohnungsnotfälle. Dies gilt für Landkreise wie für Kommunen, denn Wohnungslosigkeit beschränkt sich nicht nur auf Städte, sondern findet sich auch im ländlichen Raum (Rosenke, 2011).

Die Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik sollte einen dauerhaften Platz im Aufgabenspektrum der Kommunalpolitik bzw. der kommunalen Sozialpolitik finden. Sie ist dort bisher in unterschiedlichem Ausmaß als Daueraufgabe anerkannt und verankert. Die Lösung von Problemen der Obdach- respektive Wohnungslosigkeit wird – insbesondere im ländlichen und mittelstädtischen Raum – häufig noch nicht als sozialpolitische Aufgabe einer Wohnungsnotfallhilfepolitik verstanden, sondern nur als ordnungspolizeiliche Verwaltungsaufgabe (Unterbringung im Obdach ohne weitere soziale Hilfen). Dieses Verständnis greift jedoch zu kurz: Angesichts der Herausforderungen der Wohnungsnotfallproblematik bleiben Politik und Verwaltung damit zur Zeit hinter den nachhaltigen und kostengünstigen Lösungsmöglichkeiten zurück.

🕒 Kap. Grundbegriffe

🕒 Kap. Institut. Struktur

2. Die Wohnungsnotfallproblematik als kommunalpolitische Herausforderung

2.1 Politische Strategieentwicklung: eine generelle Herausforderung für kommunale Sozialpolitik

Landkreise und Kommunen stehen heute vor gewaltigen sozialpolitischen Herausforderungen bei gleichzeitiger Verknappung ihrer personellen und finanziellen Ressourcen. Vielfach können nur noch Pflichtaufgaben auf Kosten der freiwilligen Aufgaben wahrgenommen werden (Hartwig, 2010, S. 8–9). In Zukunft dürfte die Schuldenbremse den Haushaltssicherungszwang weiter erhöhen.

Auch aus diesem Grund sollte heute die politische Strategieentwicklung – auch in den Handlungsfeldern der kommunalen Sozialpolitik¹ – eine Aufgabe des strategischen kommunalen Managements (Hartwig, 2010, S. 11–16) sein. Ein interessanter Ansatz der Strategieentwicklung wurde von der Kommunalen Stelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) vorgelegt (vgl. Heinz, 2000). Der Ansatz unterscheidet drei Ebenen von Strategieentwicklung:

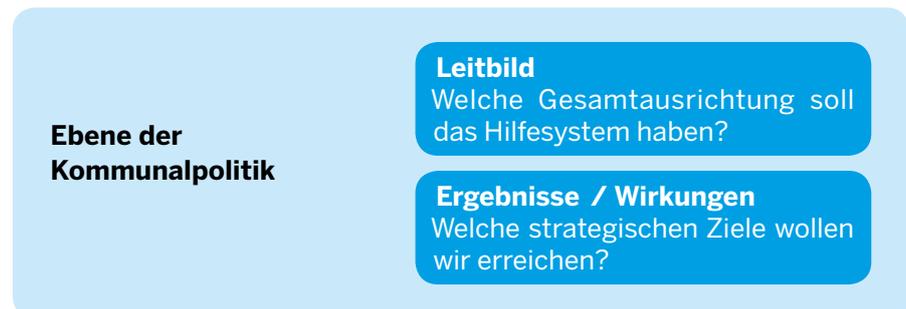
- Das normative Management umfasst vor allem die Leitbildentwicklung in einem Handlungsfeld, d. h. die allgemeine Formulierung von globalen Zielen in einem Handlungsfeld.
- Das strategische Management setzt das Leitbild in strategische Politikziele um.
- Das operative Management schließlich betrifft die konkrete Umsetzung der entwickelten Strategie in Maßnahmen und deren Management.

Das strategische Management umfasst fünf Zielfelder, die sich durch Leitfragen charakterisieren lassen. Dabei lässt sich das Zielfeld »Ergebnisse / Wirkungen« der Kommunalpolitik als Entwicklungsaufgabe zuordnen. Die anderen Zielfelder fallen in den Aufgabenbereich der Sozialplanung.

📍 Kap. Sozialplanung

Abb. 1: Zielfelder des strategischen kommunalen Managements

Kommunalpolitik



Operative Sozialplanung



Dieses Modell kommunaler Strategieentwicklung eignet sich als Blaupause für eine Strategieentwicklung im Feld der Hilfen für

¹ Man kann die politische Strategieentwicklung systematisch auch der Sozialplanung zuordnen. Allerdings sollte dabei klar sein, dass die Sozialplanung ihren Auftrag immer in der Kommunalpolitik absichern sollte. In diesem Handbuch unterscheiden wir aber zwischen der übergeordneten Ebene der kommunalen Sozialpolitik und ihrer strategischen Dimension und einer als operative politische Planung verstandenen Sozialplanung.

Wohnungsnotfälle.² Es ist zunächst eine theoretische Konzeption kommunaler Planung, die im Einzelfall den Bedingungen vor Ort angepasst werden muss. Dies gilt vor allem dann, wenn Sozialplanung nicht als besondere Verwaltungsfunktion vorhanden ist und von den zuständigen Ämtern »nebenher« erledigt werden muss.

Die Leitbildentwicklung und strategische Zielentwicklung befinden sich an der Schnittstelle von kommunaler Sozialpolitik und kommunaler Sozialplanung. Kommunale Sozialplanung im Handlungsfeld Wohnen³ gibt es erst sehr vereinzelt und Wohnungsnotfallhilfeplanung fast gar nicht. Ob die Leitbildentwicklung und strategische Zielentwicklung aus den Fraktionen der Kommunalparlamente, der Verwaltung, der Freien Wohlfahrtspflege oder einer Sozialplanungsgruppe angestoßen wird, ist letztlich gleichgültig: Wichtig ist, dass sie beginnt und die richtigen Fragen stellt.

Der erste Schritt zur Klärung des politischen Sozialplanungsmandats der Verwaltung ist die Antwort auf die Frage »Was wollen wir erreichen?«. Die Fragen (siehe Abb.1) »Was müssen wir tun?« (Programme), »Wie müssen wir es tun?« (Prozesse / Strukturen) und »Was müssen wir einsetzen?« (Ressourcen, Personal, Finanzen) kommen danach und sind die eigentliche Aufgabe der Sozialplanung.

📍 Kap. Sozialplanung

2.2 Die politische Bedeutung der Wohnungsnotfallproblematik

Die politische Bedeutung der Wohnungsnotfallproblematik ist in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Es ist eine Tendenz zur strukturellen Wohnungslosigkeit, d. h. eine Verfestigung von Wohnungslosigkeit in Form von Langzeitwohnungslosigkeit (insbesondere in Notunterkünften) zu beobachten.⁴ Dies führt zu einem Anwachsen der kommunalen Pflichtaufgaben nach Ordnungsrecht und nach den §§ 67–69 SGB XII. Andauernde Wohnungslosigkeit führt zu hohen Folgekosten, weil durch sie weitere Probleme in der Gesundheitsversorgung (z. B. Notfallambulanzen), der Wohnungsversorgung und der Notversorgung entstehen. In Orten, in denen es schon relativ gut ausgebaute lokale Hilfesysteme im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen gibt, wachsen sehr schnell Maßnahme- und Finanzvolumina und damit die Notwendigkeit, ein komplexes Hilfesystem strategisch auszurichten und zu steuern. Infolge erhöhter Zuwanderung von EU-Bürgerinnen und -Bürgern und Flüchtlingen aus Drittstaaten nach Deutschland steigen die Unterbringungszahlen dieser Personengruppen im Bereich der Notversorgung mit Unterkünften. Dies stellt neue Aufgaben für die soziale Integration dieser Gruppen.

Diese Gesamtentwicklung erfordert, dass kreisfreie Städte sowie Landkreise und ihre Gemeinden eine sinnvolle und wirksame sozialpolitische Strategie zur Lösung der Wohnungsnotfallproblematik entwickeln.

📍 Kap. Migration

² Vgl. hierzu auch: Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen (MAIS, 2011, S. 42 ff.).

³ Vgl. hierzu ausführlich das Positionspapier des Vereins für Sozialplanung (2014).

⁴ Vgl. hierzu auch die Auswertung des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2014), vgl. auch: Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2015 in Nordrhein-Westfalen (MAIS, 2016, S. 6).

2.3 Das sozialpolitische Mandat für Wohnungsnotfallhilfeplanung

◉ Kap. Sozialplanung

Der erste Schritt jeder Sozialplanung, auch der Wohnungsnotfallhilfeplanung, ist die Auftragsklärung.⁵ Der Sozialplanung vorausgehen muss die politische Problematisierung des Themas »Wohnungsnot und Wohnungsnotfallproblematik« vor Ort. Nur ein starkes sozialpolitisches Mandat versetzt die zuständigen Fachbereiche einer Kommune bzw. eines Landkreises in die Lage, das Thema strategisch anzugehen. In Zeiten knapper Kassen und der Schuldenbremse ist es sehr schwierig, Themen des Sozialen, und noch herausfordernder, die Themen Obdachlosigkeit / Wohnungslosigkeit / Wohnungsnotfälle, auf die kommunalpolitische Agenda zu setzen.

◉ Kap. Partizipation

Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen zählen zu den Armen in Deutschland, die aufgrund ihrer Lebenslage weniger Chancen zu politischer Partizipation haben und ihre Interessen seltener durchsetzen können als andere gesellschaftliche Gruppen. Deshalb ist es eine wichtige Aufgabe der sozialen Arbeit im Rahmen ihres sozialpolitischen Mandats, das Thema Wohnungsnotfälle auf die kommunalpolitische Agenda zu setzen. Dies kann u. a. durch Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit passieren, die die Zuständigen in Kommunalpolitik und der öffentlichen Verwaltung ebenso wie Medienvertreterinnen und -vertreter über die Wohnungsnotfall-Problematik regelmäßig und sachkundig informiert. Dabei sollten frühzeitig Betroffene einbezogen werden, denn sie können der Politik aus eigener Erfahrung ihre Probleme berichten. Dazu können zum Beispiel Politiker zu Vor-Ort-Besuchen in Einrichtungen und Dienste eingeladen werden, um ins Gespräch mit Betroffenen zu kommen.

In dem Aufruf der BAG W von 2013 werden u. a. auch lokale Rahmenpläne als Orientierungsrahmen für eine Leitbild- und strategische Zielentwicklung auf lokaler Ebene angeführt (BAG W, 2014, S. 8). Mit diesem Aufruf kann örtlich gezielt gearbeitet werden, um mit Politik, Medien und Verwaltung ins Gespräch zu kommen.

Im besten Fall erwächst aus diesen politischen Thematisierungen ein Auftrag an die Verwaltung, ggf. einen Bericht über die vorhandenen Maßnahmen an das kommunale Parlament zu erstatten. Dies wäre ein erster Schritt, um zu einer Leitbild- und Strategieentwicklung für das Handlungsfeld der Hilfen in Wohnungsnotfällen zu kommen.

3. Strategische Zielentwicklung für das Handlungsfeld der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Die strategische Zielentwicklung sollte unter der Leitfrage erfolgen: Was wollen wir erreichen? Diese Leitfrage lässt sich nach Hartwig (2010, S.16 ff.) in vier Kernbereiche zerlegen:

- Strategische Relevanz des Handlungsfeldes
- Entwicklung der Chancen und Risiken
- Handlungsprioritäten
- Strategische Ergebnis- und Wirkungsziele

⁵ Vgl. hierzu auch: Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen (MAIS, 2011, S.44 ff.).

Für das Handlungsfeld »Hilfen in Wohnungsnotfällen« lassen sich in jedem dieser Bereiche wiederum gezielte Leitfragen bestimmen. Es geht bei der Beantwortung der Fragen um »die Bestimmung der wesentlichen Koordinaten eines Hilfesystems für Wohnungsnotfälle, um dessen Position, Funktion und Leistungsbereiche besser zu verstehen«.⁶

📍 Kap. Einführung,
Abschnitt 2

3.1 Strategische Relevanz des Handlungsfeldes

Warum engagieren wir uns in diesem Handlungsfeld?

Zur Beantwortung dieser Frage bieten alle Kapitel des Handbuchs vielfältige Hinweise.

Was ist das Problem? Wen betrifft es? Welches Ausmaß hat es?

Zur Beantwortung dieser Frage ist die »Wohnungsnotfallpyramide« hilfreich, eine Pyramide, die auf dem Kopf steht. Sie soll verdeutlichen, welches jeweilige Ausmaß die Wohnungsnotfallproblematik⁷ in den Hauptzielgruppen hat, beginnend mit der kleinsten Gruppe, den Menschen ohne Unterkunft auf der Straße.

Abb. 2: Wohnungsnotfallpyramide



Danach folgen die institutionell in Einrichtungen oder Wohnraum untergebrachten wohnungslosen Menschen; darauf dann die unmittelbar von Wohnungsverlust bedrohten Menschen und schließlich die Menschen, die in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben.

Im Regelfall dürften die meisten Gemeinden, Landkreise und Kommunen eine entsprechende quantitative Verteilung aufweisen. Letztlich kann dies aber nur durch eine gezielte Datenerhebung festgestellt werden.

📍 Kap. Dokumentation

⁶ Je nach Größe und Komplexität des Hilfesystems müssen in dieser Phase ggf. schon Zuarbeiten von Seiten der Sozialplanung erfolgen.

⁷ Zum Wohnungsnotfallbegriff vgl. ausführlich Kapitel 2, insbesondere Klassifikation der Wohnungsnotfälle, Abschnitt 1.1.

Im Handbuch »Inklusion vor Ort«⁸, das auch das Problem »Wohnen und Versorgung« thematisiert, stehen drei wichtige Leitfragen, die helfen, schnell die Lage vor Ort einzuschätzen:

- »Ist es für alle selbstverständlich, Wohnungslose als gleichberechtigte Mitglieder der Gemeinschaft anzuerkennen?
- Gibt es für alle Menschen adäquaten und bezahlbaren Wohnraum?
- Gibt es Unterstützungsangebote für Menschen mit spezifischem Bedarf, adäquaten und bezahlbaren Wohnraum zu finden?«

3.2 Entwicklung der Chancen und Risiken

Was kommt auf uns zu? Inwieweit drohen Risiken durch neue Probleme oder eine steigende Problemintensität? Zur Beantwortung dieser Frage sind u. a. geschlechtsdifferenziert zu untersuchen:

- Trends bei der Zahl der Menschen ohne jedes Obdach auf der Straße
- Umfang der ordnungsrechtlichen Notunterbringung
- Zahl bedrohter Wohnverhältnisse
- Entwicklung beim Anteil junger Menschen, Migrantinnen und Migranten, Frauen

Inwieweit ergeben sich Chancen, kommunale Ziele wirkungsvoller oder einfacher zu erreichen? Hier sind die im Handbuch dargelegten »Praxisbeispiele« von besonderer Bedeutung. An ihnen kann man gezielt prüfen, wie die Wohnungsnotfallproblematik wirkungsvoller und einfacher gelöst werden kann.

Welche Trends im Umfeld sind für uns relevant? Die bedeutsamsten Trends für die Wohnungsnotfallproblematik finden sich in folgenden Bereichen:

- Dynamik der Wohnungsmärkte, da diese Dynamik im Wesentlichen über die Risiken von Wohnungsverlusten und die Chancen, eine neue Wohnung zu finden, entscheidet
- Bevölkerungsentwicklung, insbesondere Entwicklung der Ein-Personenhaushalte als Indikator für die Gruppen, die das höchste Wohnungsverlustrisiko tragen (vgl. Kröll / Farhauer, 2012)
- Zahl der Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II
- Zuwanderungszahlen von EU-Migrantinnen und -Migranten und Flüchtlingen, da sie u. a. den Bedarf an Wohnungen und Notunterkünften mitdefinieren

Mit diesen Indikatoren kann man eine zumindest grobe Trendanalyse machen, wenn man über eine Zeitreihe der Wohnungslosenzahlen verfügt (vgl. Specht-Kittler, 2000).

⁸ Vgl. hierzu Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft (2011).

- ◉ Kap. Notversorgung
- ◉ Kap. Dokumentation, Prävention
- ◉ Kap. Junge Wohnungslose, Migration, Frauen

- ◉ Kap. Wohnen

3.3 Handlungsprioritäten

Welche Maßnahmenprioritäten sind sinnvoll? Zur Beantwortung dieser Frage ist die der Wohnungsnotfallpyramide entsprechende Hilfesystempyramide hilfreich:

Abb. 3: Hilfesystempyramide



Die Hilfesystempyramide zeigt die möglichen Interventionsebenen eines lokalen Wohnungsnotfallhilfesystems. Die Hilfesystempyramide korrespondiert mit der Wohnungsnotfallpyramide, d.h. die Interventionsebenen der Hilfesystempyramide sollten idealerweise strategisch auf die Zielgruppen der Wohnungsnotfallpyramide ausgerichtet sein. Der fünften Ebene, Sozialplanung bzw. Wohnungsnotfallhilfeplanung, ist keine Zielgruppe zugeordnet, weil eine ihrer Hauptaufgaben die Integration der Interventionsstufen I bis IV zu einem integrierten lokalen Hilfesystem ist. Für jede Interventionsebene ist für die Leitbild- und strategische Zielentwicklung zu prüfen, ob überhaupt und wenn ja, welche Interventionsinstrumente vorhanden sind. Dies kann im Detail im Rahmen der späteren Phasen des operativen Managements geschehen, aber in der Phase des »Was wollen wir erreichen?« sollte zumindest ein Überblick der Handlungsprioritäten gewonnen werden.

👁 Kap. Sozialplanung

Checkliste Entwicklungsbedarfe der Hilfen in Wohnungsnotfällen nach Interventions-Ebenen

I. Niedrigschwellige Hilfen

- Winternothilfeprogramm, inkl. Kältebusse?
- Mobile Medizinische Hilfen?
- Erreichbare und menschenwürdige Notunterkünfte?
- Straßensozialarbeit?

👁 Kap. Notversorgung

II. Existenzsicherung und weiterführende Hilfen

- Flächendeckende zielgruppenorientierte Beratungsangebote?
- Ausreichende personelle und räumliche Kapazitäten in ambulanter und stationärer Versorgung?

👁 Kap. Instit. Struktur

🕒 Kap. Wohnen, Gesundheit, Arbeit

🕒 Kap. Prävention

🕒 Kap. Wohnen

🕒 Kap. Sozialplanung, Dokumentation

- Ausreichende spezialisierte Hilfeangebote bzw. Vermittlungshilfen im Bereich Wohnen, Gesundheit, Qualifikation und Arbeit?

III. Präventive Hilfen

- Flächendeckendes System von Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten
- Ausreichende finanzielle Mittel für Mietschuldenübernahme

IV. Wohnungspolitik

- Wohnungsversorgungskonzept für Wohnungsnotfälle
- Spezifisches Wohnungsbauprogramm für Wohnungsnotfälle

V. Sozialplanung / Wohnungsnotfallhilfeplanung

- Institutionalisierung von Sozialberichterstattung zu Wohnungsnotfällen insgesamt
- Institutionalisierung von Wohnungsnotfallhilfeplanung
- Gleichberechtigte (wenn möglich gleichgewichtige) Beteiligung freier Träger an der Sozialplanung

3.4 Strategische Ziele

Die strategischen Ziele sollen nach Hartwig (2010, S. 17) aus der Analyse der strategischen Relevanz des Handlungsfeldes, der Entwicklung der Chancen und Risiken und den Handlungsprioritäten geschlussfolgert werden (s. o.). Der »Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland« (BAG W, 2014) schlägt für die lokale Ebene prinzipiell folgende strategische Ziele (globale Ziele) vor:

- Förderung eines rechtskreisübergreifend koordinierten Gesamthilfesystems für Wohnungsnotfälle⁹
- flächendeckender Ausbau eines präventiven Systems zur Verhinderung von Wohnungsverlusten¹⁰
- Abbau der Straßenobdachlosigkeit auf null durch die Förderung integrierter Notversorgungskonzepte¹¹
- Aufbau einer flächendeckenden Wohnungsnotfallberichterstattung

Diese Ziele stehen in einem inneren Zusammenhang: Ein lokales integriertes Gesamthilfesystem soll zersplitterte Zuständigkeiten überwinden, um die Effizienz der Hilfen zu erhöhen. Das präventive System

⁹ Vgl. dazu: Empfehlung der BAG W zur rechtskreisübergreifenden Organisation der Hilfen für Menschen in Wohnungsnot nach SGB II/XII (BAG W, 2009).

¹⁰ Vgl. dazu: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern (Deutscher Verein, 2013); sowie: Empfehlung zur rechtlichen Gestaltung der Zusammenarbeit frei-gemeinnütziger und öffentlicher Träger bei der Prävention von Wohnungsverlusten. Organisation und Rechtsanwendung (BAG W, 2011a).

¹¹ Vgl. dazu: Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definitionen und Mindeststandards (BAG W, 2011b).

vermindert den Handlungsdruck im Gesamthilfesystem und ist Voraussetzung dafür, das Ziel des Abbaus der Straßenobdachlosigkeit auf null nachhaltig zu erreichen. Eine lokale Wohnungsnotfallberichterstattung ist zentral für eine Weiterentwicklung des Hilfesystems.

Diese vier Ziele sind als globaler Orientierungsrahmen für jedes lokale Hilfesystem brauchbar, wenn man sie auf den konkreten bisherigen Entwicklungsstand des Ortes bezieht.

4. Integrierte lokale Hilfesysteme für Wohnungsnotfälle als Leitbild

Die strategische Zielentwicklung ist auf die wesentlichen einzelnen Herausforderungen ausgerichtet, die in einer Kommune bzw. einem Landkreis bestehen. Die einzelnen strategischen Ziele sollten zusätzlich eingebettet sein in eine übergreifende Strategie, die sich an einem Leitbild für das Gesamthilfesystem orientiert. Die Leitbildentwicklung ist Aufgabe des normativen Managements in der Strategieentwicklung. Das »Integrierte lokale Hilfesystem«¹² ist ein geeignetes übergeordnetes Leitbild für die (Weiter-)Entwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen, ein Leitbild, das konkret genug ist, um eine Zielorientierung für die Grundausrichtung zu geben. Es geht bei diesem Leitbild um ein sinnvolles Zusammenwirken aller Teile des Hilfesystems zu einem im Ganzen wirksamen und zielorientierten Hilfesystem, das unter anderem auch die normativen Grundlagen tatsächlich umsetzt und auch alle Zielgruppen erreicht.

Folgende Dimensionen sind Bestandteil des Leitbildes »Integriertes lokales Hilfesystem«:

- **Hilfefeldübergreifendes Hilfesystem:** Es sollte alle Hilfebereiche umfassen, d. h. die Prävention von Wohnungsverlusten ebenso wie die Hilfen für wohnungslose Menschen
- **Sektorübergreifendes Hilfesystem:** Es sollte den öffentlichen und den frei-gemeinnützigen und ggf. den privaten Sektor der Hilfen in Wohnungsnotfällen umfassen
- **Rechtskreisübergreifendes Hilfesystem:** Die Teilung der Zuständigkeiten nach dem Sozialgesetzbuch XII, dem Sozialgesetzbuch II (Grundsicherung für Arbeitsuchende), dem Ordnungsrecht und anderen Rechtsgebieten sollte sinnvoll integriert werden
- **Trägerübergreifendes Hilfesystem:** Es sollte die verschiedenen Träger der Hilfe und ihre Hilfeorganisationen sinnvoll zusammenführen und koordinieren
- **Hilfeformübergreifendes Hilfesystem:** Die stationären, teilstationären und ambulanten Hilfen für Wohnungsnotfälle sollten in einem abgestimmten Konzept aufeinander bezogen und miteinander verbunden sein
- **Zielgruppenübergreifendes Hilfesystem:** Trotz der Differenzierung in Zielgruppen (Frauen, junge Erwachsene, Menschen mit Migrationshintergrund, Kranke oder psychisch kranke

Normatives Management

🕒 Kap. Grundbegriffe

Leitbild

¹² Es wird bei konkreten Sozialplanungen auch von einem »trägerübergreifenden Gesamthilfesystem« oder einem »integrierten Gesamthilfesystem« gesprochen. So Evers/Ruhstrat, 2004 bzw. 2007, ohne das Leitbild im Einzelnen zu explizieren.

Menschen, alte Menschen) sollten die allgemeinen Hilfeansätze und Hilferessourcen, insbesondere Wohnen, Arbeiten, Einkommen, gemeinsam definiert und erschlossen werden

- Koordiniertes Hilfesystem: Durch Sozialplanung und Steuerung sowie durch Kooperationsverträge und Kooperationsstrukturen sollte das Hilfesystem in seinen Elementen aufeinander abgestimmt sein

 Praxisbeispiel

NRW-Projekt: Entwicklung eines Gesamthilfesystems im ländlichen Raum des Oberbergischen Kreises

Förderschwerpunkt im Landesprogramm NRW: Entwicklung von integrierten Gesamthilfesystemen

Träger: Diakonie Michaelshoven e.V. – Die Sozialen Hilfen Oberberg

Laufzeit: 1.6.2012 – 31.5.2015

Projektort: Oberbergischer Kreis

Projektbeschreibung: Hilfen in Wohnungsnotfällen im ländlichen Raum unterliegen – das zeigen die bisherigen Praxisvorhaben – anderen Rahmenbedingungen als im städtischen Kontext. Anzutreffen sind vielschichtige Zuständigkeiten (Kreis, Gemeinden) und damit auch Kommunikationsstrukturen, weite Wege, ungleiche Versorgungsstrukturen, ein Negieren der Wohnungsnotfallproblematik in einzelnen Orten u. v. m. Hinzu kommt eine Versäulung der Angebote, die zudem in der Regel personell sehr schwach ausgestattet sind.

Mit dem Aufbau eines integrierten (die Teilsegmente und Träger zusammenführenden) Gesamthilfesystems für Wohnungsnotfälle inkl. der Vernetzung bestehender flankierender Hilfeangebote freier und öffentlicher Träger sowie der Wohnungswirtschaft, der Dezentralisierung und Ambulantisierung der Angebote für Wohnungsnotfälle soll das bestehende System innovativer gestaltet und insbesondere bedarfsgerechter ausgerichtet werden.

Das Projekt richtete sich an von Wohnungslosigkeit bedrohte und betroffene Haushalte (nach Städtetags-Definition) sowie Menschen mit einem Unterstützungsbedarf nach § 53 SGB XII und Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII im Oberbergischen Kreis.

Die Reorganisation wurde inzwischen umgesetzt.

Quelle: MAIS, Förderprogramm Wohnungsnotfälle (2012).

Der gemeinsame Nenner dieser Dimensionen ist, dass die Systemintegration des Hilfesystems in verschiedenen Dimensionen erhöht wird, um damit Effizienz und Wirksamkeit ebenfalls zu erhöhen. Dies ist im ländlichen Raum besonders schwierig (vgl. Praxisbeispiel im obigen Kasten).

Wenn man diesem Leitbild folgt, macht man sich auf den Weg zu einem integrierten lokalen Hilfesystem. Es ist selbstverständlich, dass man dieses Leitbild nicht in einem großen Sprung nach vorn erreichen kann, zumal es erhebliche strukturelle Widerstände gegen eine weitergehende Integration gibt. Für konkrete Strategien zur Verbesserung der

Integration hat die BAG Wohnungslosenhilfe für verschiedene Dimensionen Empfehlungen vorgelegt.¹³

4.1 Typische Entwicklungspfade und -probleme lokaler Hilfesysteme

An der Hilfesystempyramide (vgl. Abb. 3) kann man typische Entwicklungspfade und -probleme von lokalen Hilfesystemen verdeutlichen. Die historische Entwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen verläuft in den meisten Kommunen und Landkreisen in der Regel aufsteigend, bisweilen sogar sprunghaft von Stufe I bis Stufe V der Interventionen. Dies spiegelt u. a. wider, dass man im Regelfall keine Interventionsebene auslassen kann, ohne die Weiterentwicklung des Systems zu blockieren. So darf z. B. keine Interventionsebene fehlen, wenn man die Anzahl der wohnungslosen Menschen auf der Straße nachhaltig senken will, weil sich sonst die Straßenpopulation aus den drei vorgelagerten Zielgruppen ständig erneuert.

Die typische Interventionsstruktur der Kommunen und Landkreise dünnt zur Spitze der Pyramide hin zunehmend aus. Oft fehlen die Stufen III (Präventive Hilfen), IV (Wohnungspolitik) und V (Sozialplanung) sogar ganz. Dies korrespondiert mit der vorherrschenden Problemwahrnehmung, die sich zu sehr auf die Spitze der Wohnungsnotfallpyramide (vgl. Abb. 2), die wohnungslosen Menschen auf der Straße, konzentriert. Bei lokalen Hilfesystemen, die die Stufen I (Niedrigschwellige Hilfen) und II (Existenzsicherung und weiterführende Hilfen) entwickelt haben und die Ebene der Prävention (III) angehen wollen, sollte parallel dazu die wohnungspolitische und sozialplanerische Ebene mehr oder weniger zeitgleich aktiviert werden.

Auf den Ebenen II (Existenzsicherung und weiterführende Hilfen), III (Prävention), IV (Wohnungspolitik) und V (Sozialplanung) sollte die Ausweitung der Zielgruppen von alleinlebenden Wohnungslosen auf wohnungslose Familien sowie die Zusammenführung von kommunaler Obdachlosenhilfe und frei-gemeinnütziger Wohnungslosenhilfe erfolgen. Die bisherige Arbeitsteilung zwischen kommunaler Obdachlosenhilfe und frei-gemeinnütziger Wohnungslosenhilfe kann effektiver gestaltet werden.¹⁴ Beide Arbeitsfelder sollten Schritt für Schritt stärker kooperieren und zusammenwachsen, denn Menschen in kommunalen Schlichtunterkünften haben den gleichen Rechtsanspruch auf Hilfe in besonderen sozialen Schwierigkeiten (vgl. Specht, 2016) wie andere Menschen.

Dies sind nur einige zentrale Herausforderungen auf dem Weg zu einem integrierten lokalen Hilfesystem für Wohnungsnotfälle. Die Senkung der Zahl der Menschen in Notunterkünften und auf der Straße hängt in erster Linie von einem ausbalancierten kommunalen Gesamtkonzept der Intervention ab.

Daher ist die Entwicklung eines integrierten lokalen Hilfesystems eine Daueraufgabe kommunaler Sozialpolitik und kommunaler Sozialplanung im Handlungsfeld der Hilfen für Wohnungsnotfälle.

¹³ Vgl. auch die Empfehlungen in den Fußnoten 12, 13 und 14.

¹⁴ Vgl. dazu: Empfehlung zur rechtlichen Gestaltung der Zusammenarbeit frei-gemeinnütziger und öffentlicher Träger bei der Prävention von Wohnungsverlusten. Organisation und Rechtsanwendung (BAG W, 2011a).

5. Übergreifende lokale Entwicklungsstrategien und ihre Aufgabe

Im folgenden Abschnitt II dieses Handbuchs werden einzelne lokale Entwicklungsstrategien vorgestellt, die sich im Rahmen der Gesamtstrategie auf bestimmte übergreifende Aufgabenstellungen im lokalen Hilfesystem beziehen, die von besonderer Bedeutung für dessen Wirkungsweise und Wirksamkeit sind.

Es handelt sich um übergreifende Strategien, die das Potenzial haben, die grundlegende Hilfeansätze, -strukturen und -abläufe zu optimieren. Der jeweilige Optimierungsansatz lässt sich wie folgt umreißen:

- ◉ Kap. Sozialplanung
 - ◉ Kap. Gender
 - ◉ Kap. Partizipation
 - ◉ Kap. Dokumentation
 - ◉ Kap. Bürgersch. Engagement
- Sozialplanung als Entwicklungsinstrument: Wohnungsnotfallhilfeplanung erhöht die Koordination der Hilfen und ihre Wirksamkeit.
- Gender Mainstreaming ist Voraussetzung für ein geschlechtergerechte Hilfeangebote.
- Partizipation der Betroffenen legt die Grundlage für bedarfsgerechte Hilfen, die der Lebenslage der Betroffenen entsprechen, und eine aktive Mitgestaltung der Hilfen.
- Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit ist zwingend notwendig, um den Anliegen der Betroffenen Gehör zu verschaffen.
- Statistik und Dokumentation sind Grundlage für Problemanalyse und -monitoring, ohne die die Entwicklung nicht vorangerieben werden kann.
- Bürgerschaftliches Engagement ist eine wesentliche Ressource zur Verstärkung der personellen Kapazität der Hilfen und muss zugleich wirksam gesteuert werden.

Mit der Vorstellung des Leitbildes des integrierten lokalen Hilfesystems ist der letzte Baustein für die Darstellung der Fundamente eines wirksamen und bedarfsgerechten Hilfesystems gelegt worden. Im folgenden Abschnitt II des Handbuchs werden nun die verschiedenen übergreifenden lokalen Entwicklungsstrategien behandelt.

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2009): Empfehlung der BAG W zur rechtskreisübergreifenden Organisation der Hilfen für Menschen in Wohnungsnot nach SGBII/XII, Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2011a): Empfehlung zur rechtlichen Gestaltung der Zusammenarbeit frei-gemeinnütziger und öffentlicher Träger bei der Prävention von Wohnungsverlusten. Organisation und Rechtsanwendung, Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2011b): Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definitionen und Mindeststandards, Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2014): Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland, Berlin

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2013): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern, Berlin

- Evers, Jürgen; Ruhstrat, Ekke-Ulf (2004):** Trägerübergreifende Kooperation in einem integrierten Gesamthilfesystem für wohnungslose Menschen in Duisburg, in: Plattform, Nr. 2
- Evers, Jürgen; Ruhstrat, Ekke-Ulf (2007):** Entwicklung, Umsetzung und Evaluation eines trägerübergreifenden Gesamthilfesystems für von Wohnungslosigkeit bedrohte und betroffene Haushalte in Herford, Bremen
- Hartwig, Jürgen (Hg.) (2010):** Strategische Steuerung kommunaler Sozialpolitik
- Heinz, Reiner (2000):** Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart
- Kröll, Alexandra; Farhauer, Oliver (2012):** Examining the roots of homelessness: The impact of regional housing market conditions and the social environment on homelessness in North Rhine-Westphalia (Germany), Nürnberg
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (2011):** Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen, Düsseldorf
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (2016):** Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2015 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen. Sozialberichterstattung NRW. Kurzanalyse, Düsseldorf
- Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft Bonn (Hg.) (2011):** Inklusion vor Ort. Der Kommunale Index für Inklusion – ein Praxishandbuch, Bonn
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (Hg.) (2014):** Auswertung des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) zur Erhebung der Unterbringungsfälle in Nds. Obdachlosenunterkünften zum 31.12.2012, Hannover
- Rosenke, Werena (2011):** Hilfen in Wohnungsnotfällen – Perspektiven für den ländlichen Raum, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 3, S. 116–119
- Specht, Thomas (2016):** Rechtsverwirklichung im Hilfesystem der Hilfen für Wohnungsnotfälle – Eine Einführung, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 65, Berlin
- Specht-Kittler, Thomas (2000):** Die Schätzung der Zahl der Wohnungslosen in Deutschland 1994–1999. Zur Methodik des Indikatorenmodells der Fortschreibung, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 42, Nr. 3, S. 93–100
- Verein für Sozialplanung (VSOP) (2014):** Grundsätze und Eckpunkte für die Sozialplanung im lokalen Handlungsfeld Wohnen. Ein Positionspapier des Vereins für Sozialplanung, Magdeburg

Weiterführende Literatur

- BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2001):** Für eine bürger- und gemeindenahe Wohnungslosenhilfe. Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld
- BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2010):** Kooperation und Arbeitsteilung zwischen freiverbandlicher Wohnungslosenhilfe und kommunaler Obdachlosenhilfe bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen, Bielefeld
- BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2013):** Rechtsansprüche junger Erwachsener in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten verwirklichen und fortentwickeln! Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

Busch-Geertsema, Volker; Ruhstrat, Ekke-Ulf (2004): Neue Entwicklungen bei der Organisation von Hilfen in Wohnungsnotfällen. Erste Ergebnisse der »Hilfesystemforschung« im Forschungsverbund »Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen« (Teil 2), in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 46, Nr.1, S.19–24

Specht, Thomas (2008): Zukünftige Herausforderungen für eine gemeinde- und bürgernahe Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 50, Nr. 3, S.111–117

Weblinks

BAG Wohnungslosenhilfe, Zahl der Wohnungslosen: http://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/

Wikipedia-Artikel »Agenda Setting«: https://de.wikipedia.org/wiki/Agenda_Setting

Lokale Entwicklungsstrategien

Kapitel 5

Wohnungsnotfallhilfeplanung als Entwicklungsinstrument

Rolf Jordan

Sozialplanung im Handlungsfeld Wohnen ist, so der Befund des Vereins für Sozialplanung (VSOP), bisher »eher ein Randgebiet« (VSOP, 2014, S. 3) sowohl kommunaler wie auch frei-gemeinnütziger Sozialplanung. Dem entsprechend sind derzeit auch nahezu keine Ansätze einer Wohnungsnotfallhilfeplanung zu beobachten, und von einem systematischen Einbezug der Hilfen in Wohnungsnotfällen in bestehende Sozialplanungsprozesse kann bisher sowohl auf lokaler Ebene wie auch auf Landes- und Bundesebene nur bedingt die Rede sein. Entsprechend finden sich auch kaum spezialisierte Wohnungsnotfallplanerinnen und -planer in der kommunalen Sozialplanung (VSOP, 2014).

Gerade angesichts eines (Wieder-)Anstiegs der Zahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen¹ ist es aber umso erforderlicher, Wohnungsnotfallhilfeplanung als Teil kommunaler Sozialplanung zu institutionalisieren. Übergreifendes Ziel einer Wohnungsnotfallhilfeplanung ist dabei die Schaffung von Grundlagen für eine effiziente Mittelallokation in den Hilfen in Wohnungsnotfällen und die Entwicklung von Hilfeverbänden an den Schnittstellen zu anderen Helfefeldern. Hierzu sind in einem koordinierten Planungsprozess aller relevanten Akteure im Handlungsfeld sowohl abgestimmte Qualitätsstandards für den Einsatz der notwendigen Ressourcen als auch verbindliche Finanzierungsgrundlagen zu entwickeln.

Ziel des folgenden Kapitels ist es, die grundsätzlichen Grundzüge einer Wohnungsnotfallhilfeplanung darzustellen und die Notwendigkeit einer solchen Planung auf allen Ebenen aufzuzeigen. Den Rahmen bildet die in Kapitel 2 (Abschnitt 1.1) vorgenommene Wohnungsnotfalldefinition und -klassifikation, nach der Wohnungsnotfälle sowohl akut wohnungslose Menschen (einschließlich der in gesonderten Unterkünften von Wohnungslosigkeit aktuell betroffenen Zuwanderinnen und Zuwanderer) umfassen, als auch unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen, in unzumutbaren Wohnverhältnissen Lebende wie auch ehemals von Wohnungslosigkeit betroffene oder bedrohte Menschen.

Der Begriff der Wohnungsnotfallhilfeplanung, wie er im Folgenden verwendet wird, umfasst damit sowohl notwendige Maßnahmen zur Grundversorgung und -versorgung aktuell von Wohnungslosigkeit betroffener Menschen, als auch präventive Hilfen im Fall drohenden Wohnungsverlustes und sozial-integrativen Hilfen im Quartier. Auf diese Handlungsfelder sind die im Folgenden grundsätzlich beschriebenen Planungsprozesse jeweils konkret auszurichten.

Dabei kann es in diesem Kapitel nicht darum gehen, konkrete Planungsprozesse für die einzelnen Handlungsfelder detailliert zu beschreiben. Dies würde zum einen den Rahmen eines »Handbuchs der Hilfen in

◉ Kap. Instit. Struktur,
Abschnitt 1

¹ Vgl. hierzu die jeweils aktuelle Schätzung der Zahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen in Deutschland durch die BAG Wohnungslosenhilfe unter www.bagw.de (Zahl der Wohnungslosen), sowie die vom Sozialministerium NRW herausgegebenen Ergebnisse der Integrierten Wohnungsnotfall-Berichterstattung unter www.mags.nrw.

- ◉ Kap. Prävention
- ◉ Kap. Integrierte Notversorgung

Wohnungsnotfällen« sprengen, verwiesen sei hier daher u. a. auf das Handbuch »Moderne Sozialplanung« (MAIS, 2011). Zum anderen werden konkrete Schritte einer Wohnungsnotfallplanung in den Kapiteln zu einzelnen Hilfeansätzen beschrieben – etwa im Hinblick auf präventive Hilfen oder der Entwicklung so genannter integrierter Notversorgungskonzepte. Der sozialpolitische Rahmen von Wohnungsnotfallplanung wurde bereits in Kapitel 4 dargestellt.

Zentrales Anliegen dieses Kapitels ist es, die Notwendigkeit einer Wohnungsnotfallhilfeplanung auf allen Ebenen – neben der lokalen (kommunalen) Ebene ebenso auf Landes- wie auf Bundesebene – zu verdeutlichen und hierzu die grundsätzlichen Anforderungen für eine entsprechende Wohnungsnotfall-Rahmenplanung zu skizzieren. Dies knüpft direkt an die von der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe im Herbst 2013 entwickelten Forderungen zu einer »Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland« an.

1. Verankerung von Wohnungsnotfall-Rahmenplanung

Angesichts einer sich erneut verschärfenden Wohnungsnot ist es mehr und mehr erforderlich, Wohnungsnotfall-Rahmenpläne zu erstellen, die Strategien zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland auf allen politischen Ebenen entwickeln. Um zu verhindern, dass die Verantwortung und Zuständigkeit in Fragen der Wohnungsnotfallproblematik von einer politischen Ebene auf die andere abgeschoben wird, sind entsprechende Rahmenpläne auf nationaler Ebene (Nationaler Wohnungsnotfall-Rahmenplan), auf Ebene der einzelnen Bundesländer, und für Kommunen und Landkreise (Lokale Wohnungsnotfall-Rahmenpläne) erforderlich, die entsprechend aufeinander abzustimmen sind.

1.1 Wohnungsnotfall-Rahmenplanung auf Bundes- und Landesebene

In ihrem Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland fordert die BAG Wohnungslosenhilfe die Erstellung integrierter Wohnungsnotfall-Rahmenpläne im Rahmen einer von der Europäischen Union seit langem geforderten Armutsbekämpfungsstrategie.² Ein solcher Wohnungsnotfall-Rahmenplan auf nationaler Ebene muss dabei mit konkreten Förderprogrammen für die Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen unterlegt sein, die zugleich mit den entsprechenden Förderprogrammen aus den Strukturfonds der EU, wie etwa dem Europäischen Sozialfonds ESF oder dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen (EHAP), zu verzahnen sind.

Auf nationaler Ebene deckt ein solcher integrierter Wohnungsnotfall-Rahmenplan alle relevanten Schlüsselbereiche der Wohnungsnotfallproblematik ab und orientiert sich dabei an den zentralen fach- und sozialpolitischen Problembereichen des Hilfefeldes. Daran anknüpfend muss auch

Nationale Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut

- ◉ Kap. Grundbegriffe

² Vgl. hierzu den von der BAG Wohnungslosenhilfe erarbeiteten »Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland« (BAG W, 2014) (im Internet unter www.bagw.de: Nationale Strategie).

jedes Bundesland eigene Wohnungsnotfall-Rahmenpläne entwickeln, die auf die besonderen Bedarfslagen des jeweiligen Bundeslandes eingehen. Auch hier ist es unabdingbar, dass die Rahmenpläne – wie dies auch auf nationaler Ebene erforderlich ist – mit konkreten Förderprogrammen für die Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen unterlegt werden. Und auch hier sollte darauf geachtet werden, dass diese Programme mit den zur Verfügung stehenden Förderprogrammen aus den Strukturfonds der EU verzahnt werden, um eine möglichst breite Ressourcenausstattung zu gewährleisten.

Schließlich gilt es, entsprechende Wohnungsnotfall-Rahmenpläne auch für jede Kommune und jeden Landkreis zu entwickeln, der auf die besonderen Bedarfslagen vor Ort eingeht, denn jeder Landkreis und jede Kommune ist mit Wohnungsnot konfrontiert. Wie auf den anderen Ebenen, so bedarf es auch auf lokaler Ebene zur Umsetzung der lokalen Rahmenpläne eigener kommunaler Förderprogramme, die – in Verbindung mit bestehender Landes-, Bundes- und EU-Förderung – die eigenen lokalen Ansätze unterstützen.

Bei der Entwicklung von Wohnungsnotfall-Rahmenplänen ist es wichtig, gemeinsame Ziele zu formulieren und grundsätzliche Voraussetzungen zu schaffen, um Lösungsstrategien in den zentralen fach- und sozialpolitischen Handlungsfelder umsetzen zu können. Auf allen politischen Ebenen sind dabei zumindest folgende Ziele in den Rahmenplänen zu berücksichtigen:

- Förderung eines integrierten Hilfesystems für Wohnungsnotfälle 🕒 Kap. Instit. Struktur
- flächendeckender Ausbau präventiver Hilfeangebote zur Verhinderung von Wohnungsverlusten 🕒 Kap. Prävention
- Vollständiger Abbau der Straßenobdachlosigkeit 🕒 Kap. Notversorgung
- Aufbau einer flächendeckenden Wohnungsnotfallberichterstattung 🕒 Kap. Dokumentation

1.2 Wohnungsnotfall-Rahmenplanung auf lokaler Ebene

Wo auf lokaler Ebene Wohnungsnotfall-Rahmenpläne von den politischen Akteuren in Kommunen und Landkreisen eingefordert werden, sollten diese folgende strategische Grundfunktionen erfüllen:

Strategische Grundfunktionen

- Sie sollten einen sichtbaren und nachhaltigen Beitrag zu lokalen Plänen zur Armutsbekämpfung leisten, in deren strategische Ausrichtung sie einzubetten sind
- Sie sollten der Orientierung für freie und öffentliche Träger des Hilfesystems bei der Schwerpunktsetzung ihrer lokalen Strategieentwicklung im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen dienen

Im Zentrum eines solchen Wohnungsnotfall-Rahmenplans stehen folgende strategische Ziele:

Strategische Ziele

- Niemand soll mehr draußen auf der Straße schlafen müssen. Ziel ist der vollständige Abbau der Straßenobdachlosigkeit durch die Förderung entsprechender integrierter Notversorgungskonzepte 🕒 Kap. Notversorgung
- Reduzierung der Zahl der Wohnungsnotfälle. Ziel ist es, die Zahl der Wohnungsnotfälle insgesamt nachhaltig quantitativ durch die Schaffung eines integrierten lokalen Hilfesystems für Wohnungsnotfälle zu reduzieren

- Bedarfsgerechte Entwicklung der Hilfen. Ziel ist die Weiterentwicklung des Hilfesystems, so dass alle Bedarfsgruppen der Wohnungsnotfälle ein ihren Hilfebedarfen entsprechendes Hilfeangebot finden
- Sozialplanerische Steuerung. Ziel ist es, das Hilfesystem insgesamt zu koordinieren und integriert zu steuern.

Diese strategischen Ziele und die daraus abzuleitenden Einzelmaßnahmen sind in den einzelnen Landkreisen und Städten zeitlich so zu konkretisieren, dass darauf die weitere Planung ausgerichtet werden kann. Dies kann u. a. in einer Agenda strategischer Ziele erfolgen, deren Erreichung schrittweise erfolgen soll. Voraussetzung ist auch hierfür eine quantitative und qualitative Bedarfserhebung, die es ermöglicht, das Ausmaß der Wohnungsnotfallproblematik und den Umfang der verschiedenen Zielgruppen zu erkennen und die Bedarfslagen den einzelnen Zielgruppen zuzuordnen.

2. Wohnungsnotfallhilfeplanung als strategischer Steuerungsprozess

📍 Kap. Inst. Struktur, Abschnitt 2

Wohnungsnotfallhilfeplanung (vgl. Kap. Inst. Struktur, Abschnitt 2) betrifft die konkrete Umsetzung jener Strategien, die auf Ebene der kommunalen Sozialpolitik in Form von allgemeinen strategischen Zielen und ihrer Weiterentwicklung in strategische Politikziele formuliert und entwickelt wurden.

Wohnungsnotfallhilfeplanung bedarf – wie Sozialplanung insgesamt – der politischen Mandatierung der Kommunen und Landkreise. Voraussetzung hierfür ist eine aktive Problematisierung des Themas »Wohnungsnot« und die Verankerung der Wohnungsnotfallproblematik in der (kommunal-)politischen Agenda. Den Hilfen in Wohnungsnotfällen kommt hier eine wichtige Funktion zu, verfügen doch vor allem sie aus ihrer täglichen Arbeit über umfassende Kenntnisse über das Themenfeld.

Politische Mandatierung

Die politische Mandatierung ist grundlegend für die Klärung der Aufgaben einer solchen Planung und der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen. Ausgangspunkt und jeder Wohnungsnotfallhilfeplanung vorangestellt ist dabei die Frage nach den zu erzielenden Ergebnissen und Wirkungen einer solchen Planung: Welche strategischen Zielen sollen erreicht werden? Erst aus der Beantwortung dieser Frage sind die eigentlichen Aufgaben von Wohnungsnotfallhilfeplanung abzuleiten.

3. Notwendige Schritte einer Wohnungsnotfallhilfeplanung

Im Sinne einer strategischen Sozialplanung ist Wohnungsnotfallhilfeplanung auf die Bekämpfung akuter Wohnungslosigkeit ebenso wie auf die Überwindung von Wohnungsnot insgesamt ausgerichtet. In der Praxis erfolgt sie dabei zumeist in Form einer Fachplanung, die auf die (Weiter-)Entwicklung einzelner Bereiche der Hilfen in Wohnungsnotfällen ausgerichtet ist.

So ist Wohnungsnotfallhilfeplanung eine notwendige Voraussetzung für die Entwicklung und Implementierung eines Konzepts zur Wohnraumversorgung von Wohnungslosigkeit betroffener Haushalte und eine wichtige

Grundlage zur Steuerung lokaler Wohnungsmärkte. Im Bereich der Prävention zielt eine solche Fachplanung auf die Entwicklung präventiver Instrumente, etwa der Schaffung einer Fachstelle, um drohende Wohnungsverluste zu verhindern. Hinsichtlich der Beseitigung akuter Wohnungsnot ist es dagegen notwendig, so genannte integrierte Notversorgungskonzepte zu entwickeln, die ebenfalls das Ergebnis einer strategischen Planung der Hilfen in Wohnungsnotfällen sind. Hier ist Wohnungsnotfallhilfeplanung vor allem darauf ausgerichtet, Menschen in akuter Wohnungsnot mit Wohnraum zu versorgen und diesen nachhaltig zu sichern.

- 📍 Kap. Wohnen, Abschnitt 3.1
- 📍 Kap. Prävention
- 📍 Kap. Integrierte Notversorgung

Abb. 1: Planungsschritte



Dies sind nur einige Felder von Wohnungsnotfallhilfeplanung. Sie erschöpft sich dabei jedoch nicht allein in der Schaffung von Organisationsstrukturen, sondern sollte dabei immer auch auf eine konzeptionelle Lösung der Wohnungsnotfallproblematik ausgerichtet sein. Das Schaubild (Abb.1) verdeutlicht den Ablauf eines »strategischen Steuerungsprozesses«, die Darstellung der einzelnen Planungsschritte folgt dabei im Wesentlichen den Ausführungen in dem vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen herausgegebenen Handbuch »Moderne Sozialplanung« (MAIS, 2011).

3.1 Auftragsklärung

Am Beginn jeder Sozialplanung steht die Auftragsklärung, die Voraussetzung für einen gelingenden Planungsprozess ist. Das Handbuch »Moderne Sozialplanung« (MAIS, 2011) benennt eine Reihe grundlegender Fragestellungen, die im Rahmen dieses ersten Planungsschrittes zu klären sind. Hierzu zählen neben der Klärung der Frage, welche Handlungsfelder in die Zuständigkeit der jeweiligen Planung fallen und welche Fachplanungen der Sozialplanung zugeordnet und in ein Gesamtsozialplanungskonzept integriert werden sollten, auch Fragen nach den strategischen Aufgaben der Planung und der Steuerungs- und Koordinationsverantwortung im Planungsprozess. Darüber hinaus ist in diesem ersten Planungsschritt zu

klären, wer die in Bezug auf die Planungsziele wichtigen Akteure sind, die am Planungsprozess zu beteiligen sind.

3.2 Bestandsaufnahme

Eine zentrale Voraussetzung für die Realisierung einer Wohnungsnotfallhilfeplanung ist die Verfügbarkeit umfassender Informationen und Daten der Sozialberichterstattung. Hierzu zählen alle aussagekräftigen, auf das Problem des Wohnungsnotfalls bezogenen Sozialstatistiken. Diese sollten sowohl geschlechterdifferenziert vorliegen, um den unterschiedlichen Bedarfslagen von Männern und Frauen in Wohnungsnot gerecht zu werden, als auch kleinräumig aufbereitet sein, um eine sozialraumorientierte Wohnungsnotfallhilfeplanung zu ermöglichen.

Eine entsprechende Bestandsaufnahme umfasst sowohl die Erhebung der vorhandenen sozialen Infrastruktur im Handlungsfeld (Einrichtungen / Dienste und ihre Angebote) als auch die Feststellung der bestehenden Bedarfe der verschiedenen Zielgruppen und der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen und Potenziale. Hierfür sind bestehende Daten und Informationen einzelner sozialer Fachplanungen zusammenzuführen und dort, wo geeignete Daten nicht zur Verfügung stehen, entsprechende Statistiken zu initiieren.

Voraussetzung ist dabei eine »kontinuierliche sozialraumorientierte Sozialberichterstattung, welche die Informationen der Bestandsaufnahmen der einzelnen sozialen Fachplanung zusammenführt« (MAIS, 2011, S.44), und so erst eine fundierte Bewertung der sozialen Lage im Handlungsfeld und darauf aufbauend eine Identifikation von prioritären Handlungsfeldern und Planungszielen zu ermöglichen.

Das Handbuch »Moderne Sozialplanung« (MAIS, 2011) benennt eine Reihe von Teilaufgaben, die dem Planungsschritt Bestandsaufnahme zuzuordnen sind, Dazu gehören neben dem Aufbau und der Pflege von Kooperationsstrukturen zu den verschiedenen kommunalen Statistikabteilungen auch der Aufbau und die Weiterentwicklung einer eigenen empirischen Datenbasis zur Abbildung der Problemlagen und Bedarfe im Handlungsfeld der Hilfen in Wohnungsnotfällen, die auch Daten und Informationen von nicht-kommunalen Akteuren in die Bestandsaufnahme einbezieht.

3.3 Leitbildentwicklung

An die Bestandsaufnahme knüpft die Entwicklung eines Leitbilds an, das einen allgemeinen und verbindlichen Orientierungsrahmen für die kommunale Sozialpolitik und einen Handlungsrahmen für alle am Sozialplanungsprozess Beteiligten darstellt.

3.4 Zielbildung

Erst eine umfassende Bestandsaufnahme und die Entwicklung eines Leitbilds sind Voraussetzung für die Entwicklung strategischer Ziele im nächsten Planungsschritt. In diesem Prozess geht es zum einen darum, strategische Ziele für die jeweiligen Zielgruppen zu formulieren und passgenaue Projekte und Angebote zu entwickeln. Zum anderen sind Ziele

◉ Kap. Dokumentation

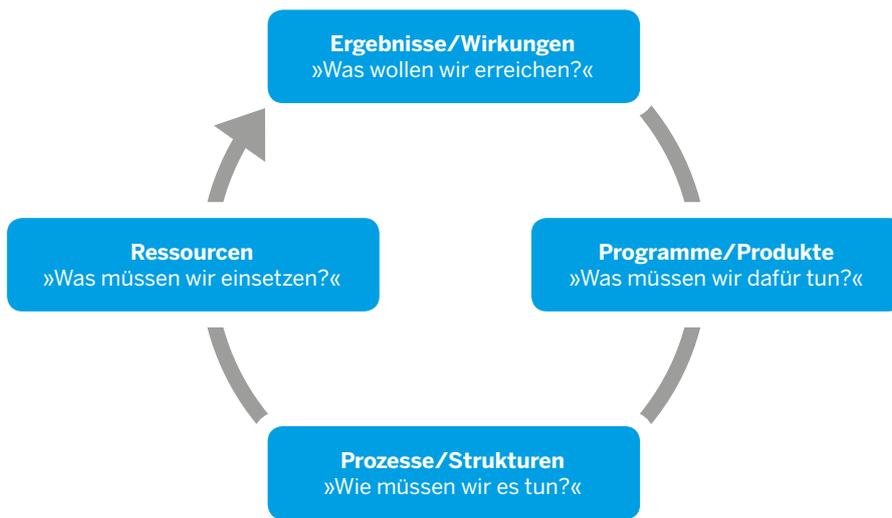
◉ Kap. Lokale Hilfesysteme, Abschnitt 4

und Handlungsfelder vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen zu priorisieren.

Wohnungsnotfallhilfeplanung kommt in diesem Planungsschritt die Aufgabe zu, auf der Ebene einer Bedarfsanalyse bestehende Versorgungslücken aufzuzeigen und Handlungsfelder und Zielgruppen zu identifizieren. Auf der Basis einer Stärken-Schwächen-Analyse sind dabei vorhandene Ressourcen und Potenziale sowohl auf Seiten der Menschen in Wohnungsnot als auch auf Seiten des Hilfesystems und seiner Akteure einzuschätzen.

👁 Kap. Lokale Hilfesysteme, Abschnitt 3

Abb. 2: Leitfragen im Zielbildungsprozess



Die Frage nach den angestrebten Ergebnissen / Wirkungen des Planungsprozesses – »Was wollen wir erreichen?« – ist noch stark verankert an der Schnittstelle von kommunaler Sozialpolitik und kommunaler Sozialplanung.³ Sie stellt zugleich den ersten Schritt zur Klärung des politischen Sozialplanungsmandats der Verwaltung dar. Anknüpfend daran lassen sich folgende weitere Ebenen / Schritte einer operativen Sozialplanung unterscheiden:⁴

Ergebnisse / Wirkungen

👁 Kap. Lokale Hilfesysteme, Abschnitt 2

Im Zentrum der Ebene Programme / Produkte steht die Leitfrage: »Was muss zum Erreichen der strategischen Ziele getan werden?« Ziel von Wohnungsnotfallhilfeplanung ist auf dieser Ebene in einem ersten Schritt die Analyse der Effektivität der bestehenden Angebote hinsichtlich folgender Dimensionen:

Programme / Produkte

- **Addressierungsgenauigkeit.** Sind die bestehenden Angebote geeignet, die jeweiligen Zielgruppen der Hilfen zu erreichen? Sind sie hierfür ausreichend differenziert und spezialisiert?
- **Stärken / Schwächen.** Welche Stärken und/oder welche Schwächen weisen die bestehenden Angebote auf und welche ungenutzten Potenziale lassen sich erkennen?

³ Nach Hartwig »[...] gehört die politische Gestaltung kommunaler Sozialpolitik in das Zentrum strategischer Überlegungen kommunaler Politik und kommunalen Managements« (Hartwig, 2010, S. 11) und umfasst als Pflichtaufgabe der Kommunen den Bereich der staatlichen Fürsorgepolitik nach den Sozialgesetzbüchern XII, VIII und II.

⁴ Vgl. hierzu auch die Diskussion in: Hartwig (2010), S.17 ff.

- (Weiter-)Entwicklungsmöglichkeiten. Wo sind ein Ausbau und/oder eine weitere Diversifizierung der Angebote notwendig? Wo sind neue Angebote und Angebotsstrukturen zu entwickeln und wo ist ggf. auch ein »Rückbau« von Angeboten notwendig und angezeigt?

Hinsichtlich der strategischen Ziele ist auf dieser Ebene darüber hinaus die Frage zu beantworten, welche Leistungen im Hinblick auf die gesetzten Ziele erbracht werden sollen bzw. müssen. Ihre Beantwortung dient der Definition der zur Zielerreichung für notwendig erachteten Ressourcen. Daran anknüpfend ist dann die Frage zu beantworten, welche der identifizierten Leistungen durch die kommunale Verwaltung selbst und welche von anderen Akteuren erbracht werden können. Ihre Beantwortung dient der Definition und Zuordnung konkreter Aufgaben bei der Erreichung der strategischen Ziele.

Ressourcen

Im Zentrum der Ebene Ressourcen steht die Leitfrage: »Was muss zur Erreichung der strategischen Ziele eingesetzt werden?« Ziel ist in diesem Planungsschritt die Ermittlung des Ressourcenbedarfs und des jeweiligen Ressourceneinsatzes in den einzelnen Angebotsbereichen.

Zentrale Aufgaben der Planung sind zum einen die Verknüpfung von Finanzplanung und fachlicher Planung zur Bestimmung des Ressourcenbedarfs und die Verschränkung von Einzelplanungen und Gesamtplanung.

Prozesse / Strukturen

Im Zentrum der Ebene Prozesse / Strukturen steht die Leitfrage: »Was muss zur Erreichung der strategischen Ziele getan werden?« Ziel dieses Planungsschrittes ist eine Prioritätensetzung in zweifacher Hinsicht: bezüglich der identifizierten Planungsziele und bezüglich der durch den Planungsprozess angestrebten Veränderungen. Hierzu sind in beiden Bereichen der vorhandene und zukünftig notwendige Personaleinsatz, die Organisation und Infrastruktur sowie die Kommunikationsstrukturen und der Informationsfluss zwischen den beteiligten Akteuren mittels einer Analyse der jeweiligen Stärken und Schwächen zu analysieren.

3.5 Maßnahmenplanung und Umsetzung

Um die angestrebten strategischen Ziele zu erreichen ist es notwendig, in einem nächsten Planungsschritt diese Ziele in konkrete Handlungsstrategien zu übersetzen, diese wiederum in Form von Maßnahmen zu konkretisieren und zugleich durch eine entsprechende Ressourcenplanung abzusichern.

Zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der auf dieser Ebene zu erarbeitenden Handlungsstrategie ist die möglichst breite Einbeziehung aller in dem Handlungsfeld relevanten Akteure – etwa in Form regelmäßiger Planungskonferenzen, an denen neben den Vertreterinnen und Vertretern der Kommune und ihrer jeweiligen Fachressorts auch die im Hilfefeld vertretenen Akteure der freien Wohlfahrtspflege sowie aktuell und ehemals von Wohnungslosigkeit betroffene Menschen beteiligt werden.

Das Ergebnis der Zielbildung, ihrer Übersetzung in eine Handlungsstrategie und ihre Konkretisierung in Form von Maßnahmen ist die Zusammenführung dieser Planungsschritte in Form eines integrierten Sozialkonzepts.⁵

Planungskonferenzen

⁵ Vgl. hierzu auch die im Handbuch »Moderne Sozialplanung« (MAIS, 2011) angeführten Beispiele für die Erarbeitung und Formulierung entsprechender »integrierter Sozialkonzepte« in Städten wie Bielefeld oder Köln.

Als Grundlage der weiteren kommunalen Sozialplanung beschreibt ein integriertes Sozialkonzept zum einen die grundlegende Ausrichtung kommunaler Sozialpolitik entlang entsprechender Leitlinien und der Formulierung strategischer Ziele. Als solches dient es zugleich als »Leitbild für die (Weiter-)Entwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfälle« und der Abstimmung der einzelnen Elemente eines integrierten lokalen Hilfesystems.

Zum anderen beinhaltet ein solches integriertes Sozialkonzept die Ergebnisse der zuvor durchgeführten Bestandsaufnahme und den Stand des darauf aufbauenden Zielbildungsprozesses. Es schreibt dabei neben den schwerpunktmäßig zu bearbeitenden Handlungsfeldern und den im Mittelpunkt des Konzepts stehenden Zielgruppen auch die zu verfolgenden Ziele in den einzelnen Handlungsfeldern sowie die für die Zielerreichung einzusetzenden Ressourcen.

Integriertes Sozialkonzept

🕒 Kap. Lokale Hilfesysteme,
Abschnitt 4

3.6 Evaluation und Controlling

Wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz und Legitimität kommunaler Sozialpolitik in der Bevölkerung ist die Abbildung und Darstellung der Wirkung sozialpolitischer Maßnahmen. Zu diesem Zweck erfolgt bereits im Prozess der Zielbildung die Benennung und Präzisierung konkreter Ziele und deren Verknüpfung mit messbaren Indikatoren, um so innerhalb des Planungsprozesse Entscheidungen zwischen alternativen Maßnahmen zur Zielerreichung zu ermöglichen und insgesamt eine Überprüfung der Zielerreichung durchführen zu können.⁶

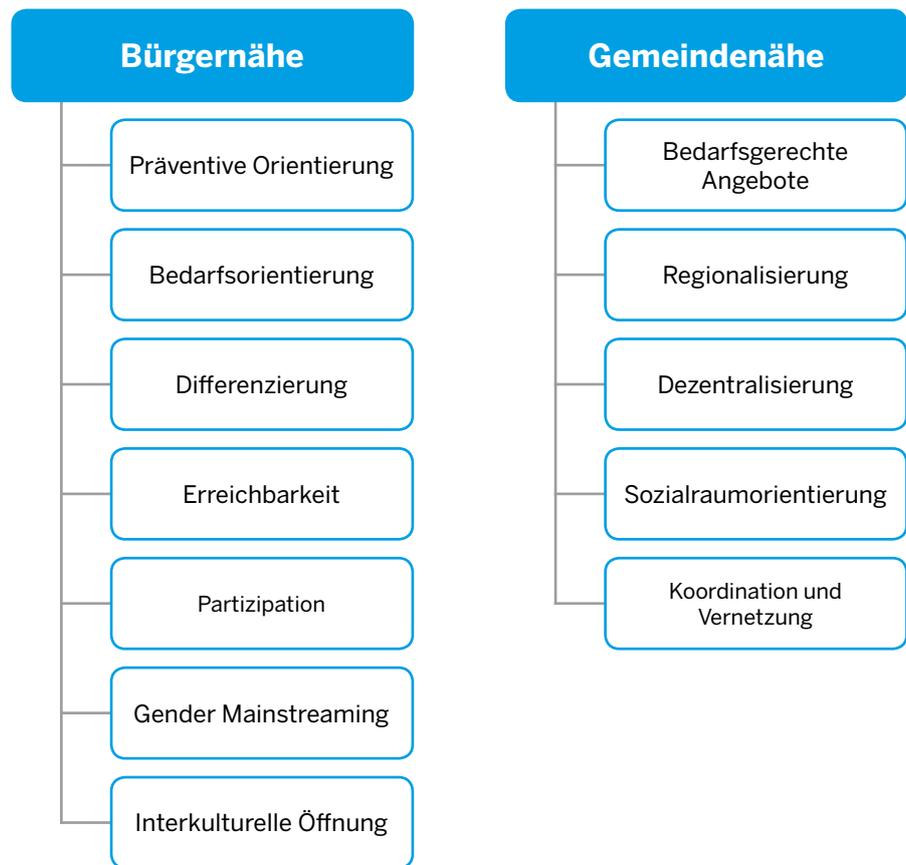
3.7 Vernetzung und Kooperation

Wohnungsnotfallhilfeplanung ist, wie jeder Sozialplanungsprozess, als kontinuierlicher Prozess zu verstehen, der ein hohes Maß an Kommunikation und Vernetzung zwischen den beteiligten Akteuren erfordert. Grundvoraussetzung für die Kooperation einer großen Zahl unterschiedlicher Akteure in einem solchen Planungsprozess ist eine fortlaufende und transparente Bereitstellung von Informationen. Entsprechend stellen – im Sinne einer Querschnittsaufgabe – das Management von Netzwerkstrukturen und die Organisation transparenter Kommunikationsstrukturen wichtige Elemente auf allen Ebenen des Planungsprozesses dar.

4. Prinzipien, Grundsätze und Standards einer Wohnungsnotfallhilfeplanung

Zentrales Ziel von Wohnungsnotfallhilfeplanung ist die soziale Inklusion und die gesellschaftliche Integration der Menschen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, muss Wohnungsnotfallhilfeplanung auf die Grundprinzipien der Gemeindenähe und Bürgernähe des Hilfesystems ausgerichtet sein.

⁶ Zu den Anforderungen an ein kontinuierliches Controlling von Planungsprozessen und den Aufbau von Instrumentarien des Sozialmonitorings als Teil kommunaler Sozialberichterstattung vgl. die entsprechenden Ausführungen im Handbuch »Moderne Sozialplanung« (MAIS, 2011).

Abb. 3: Grundprinzipien einer Wohnungsnotfallhilfeplanung

Die Etablierung und Institutionalisierung von Wohnungsnotfallhilfeplanung sollte sich an folgenden Planungsgrundsätzen orientieren:

Planungsgrundsätze

- Wohnungsnotfallhilfeplanung ist als kooperative Planung öffentlicher und freier Träger zu gestalten, die zugleich die Eigenständigkeit freier Träger wahrt.
- Im Sinne einer Regionalisierung und Dezentralisierung von Hilfesystemen sind Wohnungsnotfallhilfepläne für klar definierte und umrissene Versorgungsregionen zu erstellen und an bestehenden Sozialräumen auszurichten.
- Gleichzeitig bedürfen Wohnungsnotfallhilfepläne der Abstimmung zwischen der örtlichen und der überörtlichen Planungsebene unter Wahrung des Prinzips überregionaler Verantwortung.
- Wohnungsnotfallhilfeplanung ist dabei auf eine engagierte Mitwirkung in den Strukturen und Prozessen der kommunalen Sozialplanung sowie der Stadt- und Stadtentwicklungsplanung ausgerichtet.
- Die Transparenz der Hilfeangebote wie auch der der Hilfeerbringung zugrundeliegenden Standards ist in allen Schritten der Wohnungsnotfallhilfeplanung zu gewährleisten.
- In ihrem Verständnis als integrierte Wohnungsnotfallhilfeplanung ist sie auf die Bedarfslagen sowohl von Einpersonenhaushalten wie auch von Mehrpersonenhaushalten ausgerichtet.
- Im Sinne einer Orientierung am Prinzip der Partizipation entwickelt Wohnungsnotfallhilfeplanung Verfahren und Strukturen

zur Einbeziehung und Beteiligung von Betroffenen an den Planungsprozessen.

Der Prozess der Wohnungsnotfallhilfeplanung ist an folgenden grundlegenden Prinzipien zu orientieren:

- Hilfen in Wohnungsnotfällen verstehen sich als anwaltschaftliche Interessenvertretung der Menschen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten.
- Hilfen in Wohnungsnotfällen setzen sich für die Partizipation von Betroffenen auf allen Ebenen des Hilfesystems ein und stellen die dafür notwendigen Ressourcen bereit.
- Zentrale Zielsetzungen sind die Erhöhung der Bedarfsgerechtigkeit und der Wirksamkeit der Hilfemaßnahmen und -angebote.
- Wohnungsnotfallhilfeplanung dient dem Erkennen und Schließen vorhandener Versorgungslücken in der bestehenden Angebotsstruktur.

Ziel muss es sein, bereits bestehende Hilfeangebote für Menschen in Wohnungsnot stärker miteinander zu vernetzen und partnerschaftlich gestaltete Hilfe- und Versorgungsverbünde zu entwickeln, in denen unterschiedliche Angebote verschiedener Träger zusammengeführt und koordiniert werden. Dabei müssen – in Abhängigkeit von den lokalen Voraussetzungen und den jeweiligen fachlichen Notwendigkeiten – auch entsprechende Kooperationspartner außerhalb der Hilfen in Wohnungsnotfällen eingebunden werden. Die so zu entwickelnden Angebotsstrukturen sind auf der Grundlage folgender Grundsätze zu organisieren:

Vernetzte Hilfen

- Grundlage sind schriftliche Vereinbarungen zwischen allen Partnern, die die Zusammenarbeit der Akteure verbindlich regeln.
- Es findet eine klare Abgrenzung der Rollen und Kompetenzen der einzelnen Akteure statt.
- Innerhalb der Strukturen erfolgt eine Differenzierung der Leistungsangebote nach Inhalt, Umfang und Zielgruppe zwischen den beteiligten Akteuren.
- Die Kooperation ist auf eine abgestimmte übergreifende strategische Planung bezüglich der jeweiligen Versorgungsregion ausgerichtet.

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2014): Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland, Berlin
Hartwig, Jürgen (Hg.) (2010): Strategische Steuerung kommunaler Sozialpolitik, Berlin

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (2011): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen, Düsseldorf

Verein für Sozialplanung (VSOP) (2014): Grundsätze und Eckpunkte für die Sozialplanung im lokalen Handlungsfeld Wohnen. Ein Positionspapier des Vereins für Sozialplanung (VSOP), Magdeburg

Weiterführende Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (2011): Verbesserung der sozialen Integration wohnungsloser Menschen. Eckpunkte für eine bürger- und gemeindegnahe Wohnungsnotfallhilfeplanung. Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

Budde, Wolfgang; Früchtel, Frank (2005): Sozialraumorientierte Soziale Arbeit – ein Modell zwischen Lebenswelt und Steuerung, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV), 7/2005, S. 238–242 und 8/2005, S. 287–292

Schubert, Herbert (2013): Kooperative Sozialplanung – Gute Beispiele der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen mit der Freien Wohlfahrtspflege. Dokumentation der Fachtagung des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen am 16. November 2012 in Düsseldorf, Düsseldorf

Specht, Thomas (2008): Zukünftige Herausforderungen für eine gemeinde- und bürgernahe Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 50, Nr. 3, S. 111–117

Kapitel 6

Gender Mainstreaming

Werena Rosenke

1. Das Konzept des Gender Mainstreaming

1.1 Definition

Mit Hilfe des Gender Mainstreamings soll Geschlechtergerechtigkeit geschaffen werden. »Geschlechtergerechtigkeit bedeutet, bei allen gesellschaftlichen und politischen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern zu berücksichtigen.«¹

Konkret heißt dies, »dass die Politik, dass aber auch Organisationen und Institutionen jegliche Maßnahmen, die sie ergreifen möchten, hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und von Männern untersuchen und bewerten sowie gegebenenfalls Maßnahmen zur Gleichstellung ergreifen. Das heißt, in allen Phasen der Planung, Durchführung und Auswertung von Maßnahmen müssen die unterschiedlichen Lebenslagen von Frauen und Männern und die Auswirkungen auf beide Geschlechter berücksichtigt werden.«²

Während »sex« das biologische Geschlecht bezeichnet, bezeichnet »gender« das soziale Geschlecht, die gesellschaftlichen Geschlechterrollen. »Mainstreaming« bedeutet in diesem Zusammenhang die gesellschaftlichen Geschlechterrollen zu einem unverzichtbaren Thema werden zu lassen, d.h. bei allen Entscheidungen in der Politik, Verwaltung, der einzelnen Organisation zu prüfen, wie sich diese auf die Lebenslagen von Frauen und Männern auswirken. Wird festgestellt, dass Entscheidungen zu Benachteiligungen eines Geschlechtes führen bzw. geführt haben, so muss durch eine gezielte Frauen- oder Männerförderung diese Benachteiligung beendet werden.³

Gender Mainstreaming hat seine Wurzeln in den entwicklungsbezogenen und frauenpolitischen Debatten der 1980er-Jahre und wurde erstmalig auf der 3. Weltfrauenkonferenz 1985 in Nairobi als ein Konzept zur gleichberechtigten Beteiligung von Frauen an allen politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungsprozessen vorgestellt, auf der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking verankert und für die Arbeit der UN verpflichtend.

Sex
Gender
Mainstreaming

3. Weltfrauenkonferenz 1985

4. Weltfrauenkonferenz 1995

1 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung.did=192702.html> (abgerufen am 29.1.2016).

2 Bundeszentrale für politische Bildung: <http://www.bpb.de/gesellschaft/gender/gender-mainstreaming> (abgerufen am 29.1.2016).

3 Auch wenn in der Skizzierung des Konzepts des Gender Mainstreamings eine heterosexuelle Norm zugrunde gelegt worden ist, soll damit nicht ausgeblendet oder negiert werden, dass es Menschen gibt, die dieser heterosexuellen Normierung nicht entsprechen oder entsprechen wollen. Die Hilfen im Wohnungsnotfall sollten durch geeignete Angebote sicherstellen, dass sie bspw. dem Hilfebedarf von Transgender gerecht werden. Im Rahmen dieses Handbuchs kann aber nicht auf andere Geschlechtertheorien wie Queer-Theorien, Diversity- und Pluralitätstheorien eingegangen werden.

Amsterdamer Vertrag 1999

Grundgesetz

Mit dem Amsterdamer Vertrag,⁴ der am 1. Mai 1999 in Kraft trat, ist Gender Mainstreaming auch auf EU-Ebene rechtlich verpflichtend.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland bestimmt in Artikel 3 (2): »Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.«⁵

Daneben gibt es weitere Bundesgesetze, die die Verpflichtung zur Umsetzung des Gender Mainstreaming verankern (BMFSFJ, 2002, S. 26 ff.). Die internationalen rechtlichen Vorgaben und die sich daraus ergebende Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, »die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern« zu fördern und »auf die Beseitigung bestehender Nachteile« hinzuwirken, setzen einen Rahmen: Gender Mainstreaming, als ein Instrument zur Ermittlung von Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern, die dann durch gezielte Förderung beseitigt werden müssen, ist nicht in das Belieben einer staatlichen oder nicht-staatlichen Organisationseinheit gestellt, sondern Verpflichtung.

1.2 Gender Mainstreaming kein Ersatz für Frauenförderung

CEDAW

Gender Mainstreaming ersetzt Frauenrechte nicht durch Geschlechterrechte. Gender Mainstreaming basiert letztlich auf den internationalen Menschenrechtsverträgen und dem im Grundgesetz festgeschriebenen Diskriminierungsverbot von Frauen. Der zentrale Menschenrechtsvertrag für Frauen ist die Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), die 1981 in Kraft trat.⁶ Die verbrieften Menschenrechte haben unmittelbare Relevanz. In Bezug auf die Hilfen in Wohnungsnotfällen fasst die Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Prof. Dr. Beate Rudolf, dies so zusammen: »Denn staatliche Einrichtungen, auch solche in kommunaler Trägerschaft, sind an die Menschenrechte gebunden, und damit sind es auch alle Personen, die in diesen Einrichtungen arbeiten. Sie sind Pflichtenträger und Pflichtenträgerinnen und müssen die Rechte erfüllen. Für das Personal in nicht-staatlichen Einrichtungen gilt das in ähnlicher Weise. Zwar sind sie nicht unmittelbar an die Verpflichtungen gebunden, da sie keine staatlichen Organe sind. Aber sie sind mittelbar an die Menschenrechte gebunden, da sie zur Erfüllung einer staatlichen Aufgabe – des menschenrechtlichen Schutzes vor Wohnungslosigkeit – tätig sind.« (Rudolf, 2015, S. 4).

Frauenförderung

Frauenförderung oder frauenspezifische Angebote sollen also durch Gender Mainstreaming nicht ersetzt werden – wie es in der Praxis aber trotzdem durchaus passiert.⁷ Im Gegenteil, Gender Mainstreaming ist ein gutes Instrument, um zu ermitteln, ob es einer spezifischen

⁴ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, konsolidierte Fassung 1997 (»Amsterdamer Vertrag«): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:11997E/TXT> (abgerufen am 29.1.2016).

⁵ <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.

⁶ Ausführlicher zu CEDAW und den menschenrechtlichen Anforderungen an die Hilfen für wohnungslose Frauen vgl. Rudolf, 2015.

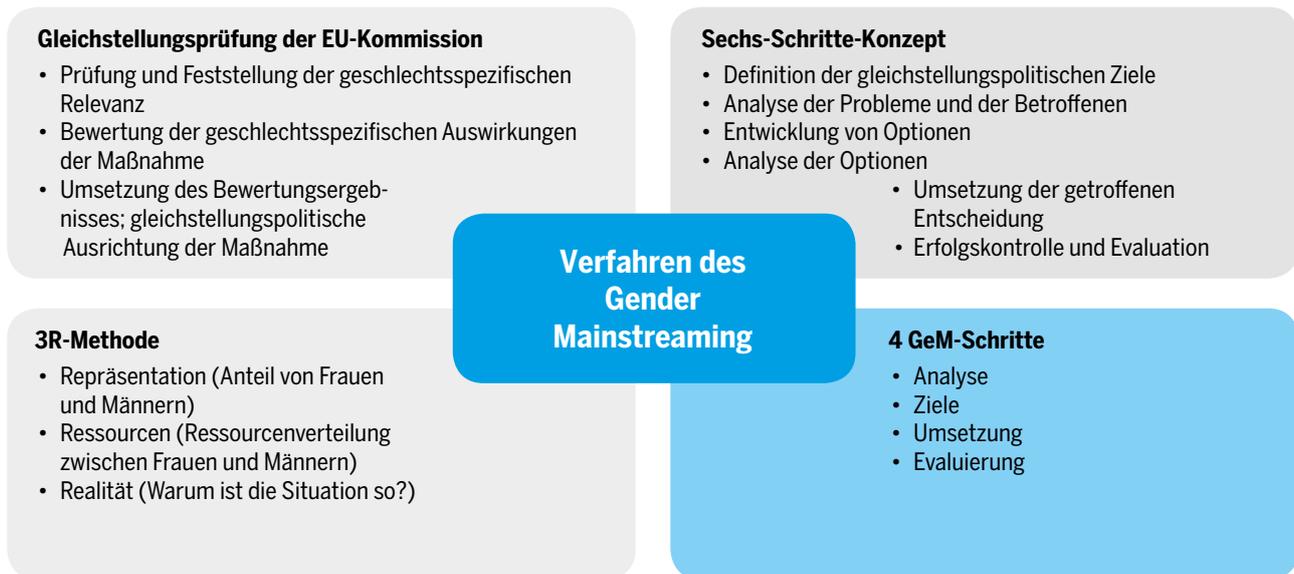
⁷ Vgl. kritisch dazu: Meyer, 2015 sowie den Vortrag von Roswitha Bocklage bei der Frauentagung 2012 der BAG Wohnungslosenhilfe: http://www.bagw.de/de/tagungen/frauentag_basis/tg_frauen_12.html.

Förderung eines Geschlechtes oder spezifischer Angebote für ein Geschlecht bedarf.

1.3 Verfahren des Gender Mainstreaming

Mit welchen Verfahren und Methoden lässt sich Gender Mainstreaming in der Praxis realisieren? In der Literatur zum Gender Mainstreaming werden zahlreiche Umsetzungsmethoden vorgestellt (vgl. BMFSFJ, 2002):

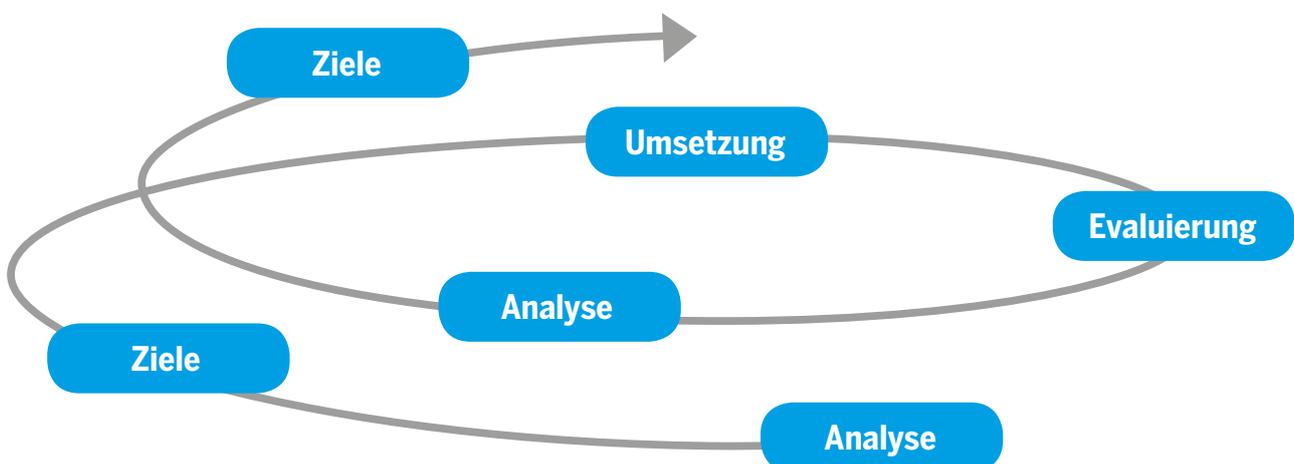
Abb. 1: Verfahren des Gender Mainstreaming



Diesen Methoden oder Verfahren ist gemeinsam, dass die Situation analysiert, also eine Genderanalyse vorgenommen werden muss, um Genderwissen zu sammeln. Es müssen Genderziele formuliert werden. Letztlich muss evaluiert werden, ob die Gleichstellungsziele erreicht werden konnten bzw. ob sich aufgrund bestimmter Auswirkungen der Maßnahme neuer Handlungsbedarf zeigt. Es wird hier auch deutlich, dass Gender Mainstreaming ein fortdauernder Prozess ist. Bergmann und Pimminger sprechen von der Gender-»Spirale« (Bergmann/Pimminger, 2004, S.28).

Genderanalyse
Genderwissen
Genderziele

Abb. 2: Die Gender-»Spirale«



Welches Gender-Mainstreaming-Verfahren letztlich angewandt wird, muss sich auch anhand der konkreten örtlichen Bedingungen entscheiden. Gleichwohl scheint das 4 GeM-Schritte-Verfahren (Bergmann /Pimminger, 2004) besonders praxistauglich, bietet es doch die Möglichkeit einer differenzierten Genderanalyse und Zielformulierung ohne überfordernde Komplexität. Die in diesem Handbuch gewählte Struktur, nach der Ist-Analyse Entwicklungsbedarfe zu erkennen und Hinweise auf Handlungsmöglichkeiten zu geben, entspricht im Wesentlichen den genannten Schritten: Analyse, Zielformulierung, Umsetzung. Die notwendige Evaluierung ist im Sinne der Genderspirale bereits wieder der erste Schritt der Analyse.

1.4 Entscheidung für Gender Mainstreaming in Organisationen

Top-Down-Strategie

Gender Mainstreaming ist eine Top-Down-Strategie⁸. So wie an der politischen Spitze, international wie national entschieden wurde, Gender Mainstreaming verpflichtend zu machen, bspw. in Deutschland durch die Ergänzung des Grundgesetzes, muss sich auch die Leitung / der Vorstand einer Organisation / Institution / eines Trägers für Gender Mainstreaming entscheiden. Allerdings müssen in vielen Fällen einer solchen Entscheidung zahlreiche Bottom-Up-Aktivitäten vorausgehen.

Leitbild

Wenn die Entscheidung für Gender Mainstreaming gefasst worden ist und Gender Mainstreaming im Leitbild der Organisation verankert ist, muss dafür gesorgt werden, dass auch finanzielle und ggf. personelle Ressourcen bereit stehen, um den Gender-Mainstreaming-Prozess realisieren zu können.

Ressourcen

Gender Mainstreaming als Leitbild formuliert, lässt sich nicht eindimensional ausschließlich auf die (Hilfe-)Angebote, Dienstleistungen und Arbeitsfelder der Organisationseinheit beziehen, sondern umfasst dann immer auch die Umsetzung innerhalb der Organisation, also bspw. die Geschlechtergerechtigkeit in Personalfragen.

2. Gender Mainstreaming in den Hilfen in Wohnungsnotfällen

Kategorie Geschlecht

Das Bild der Wohnungslosigkeit war bis in die 1980er Jahre hinein männlich geprägt. Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation wurden nicht als eigenständige Zielgruppe der Hilfe und nicht mit ihren eigenen Hilfebedarfen wahrgenommen. Die Kategorie »Geschlecht« gewann erst ab den 1980er Jahren an Bedeutung, erwachsen aus der frauenorientierten sozialen Arbeit der Hilfen im Wohnungsnotfall und deren Fachdiskussionen, die im BAG W-Arbeitskreis Frauen und später auch im Fachausschuss Frauen der BAG W gebündelt wurden. Die seitdem entwickelten geschlechtsspezifischen Hilfen sind de facto Hilfen für Frauen in

⁸ Top-Down- und Bottom-Up-Strategien beschreiben das Verhältnis unterschiedlicher Hierarchieebenen bei der Entscheidung über Planungs- und Organisationsstrukturen. Bei Top-Down-Strategien wird die Entscheidung von der obersten Hierarchieebene getroffen und muss dann durch geeignete Maßnahmen und Methoden auf den unteren Ebenen etabliert werden. Bottom-Up-Strategien basieren auf den Analysen, Forderungen und Anforderungen der unteren Hierarchieebenen, die dann zu einer verbindlichen Strategie der Spitze gebündelt werden.

Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit. Dies gilt auch für geschlechtsdifferenzierte Modellprojekte (vgl. Enders-Dragässer u. a., 2000).

Auch in der Wohnungsnotfallhilfeforschung kommen die Impulse für eine geschlechtssensible Forschung aus der sozialwissenschaftlichen Frauenforschung und fokussieren auf Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit von Frauen. Die traditionelle Wohnungsnotfallhilfeforschung ist »implizit auf die Situation von Männern fokussiert [...], ohne Geschlecht zum Thema zu machen. [...] Eine systematische Geschlechterforschung, die beide Geschlechter zum Thema macht, steht weiterhin aus.« (Fichtner, 2009, S. 50).

Es gibt zahlreiche fachliche Empfehlungen, Fachbeiträge und Studien, die Anforderungen an ein frauengerechtes Hilfesystem beschreiben,⁹ davon ausgehend, dass sich die Wohnungsnotfallsituation der Geschlechter unterscheidet, u. a. in Bezug auf:

◉ Kap. Frauen

- Häufigkeit und Dauer der Wohnungsnotfallsituation (Quantität)
- Erscheinungsweise der Wohnungsnotfallsituation (Qualität)
- Hilfebedarfe und Hilfewünsche, Hilfeangebote und Hilfeannahme

Es gibt auch Studien mit rein männlichen Stichproben, die aber die Genderfrage nicht thematisieren,¹⁰ sowie einige wenige Arbeiten, die Wohnungslosigkeit und Gender in Bezug auf Männer thematisieren.¹¹

Geschlechtsdifferenzierte Daten zur Wohnungslosigkeit von Männern und Frauen liefern die jährlich erscheinende Wohnungsnotfallberichterstattung des Landes NRW sowie die jährlichen Statistikberichte der BAG W. Die BAG W-Daten werden seit 1997 geschlechtsdifferenziert veröffentlicht. Sie bilden u. a. die Basis der entsprechenden BAG W-Empfehlungen zur Wohnungslosigkeit von Frauen. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf den Daten des Landes NRW¹², der jährlichen Statistikberichte¹³ und der quantitativen Schätzung der BAG W.¹⁴

3. Genderanalyse in den Hilfen in Wohnungsnotfällen: Wohnungslosigkeit und Wohnungsnotfallsituationen nach Geschlecht differenziert

Die Rate der Wohnungslosigkeit bei Männern und Frauen ist höchst unterschiedlich. Größere Unterschiede zwischen wohnungslosen Frauen und Männern zeigen sich auch beim Alter, dem Familienstand, der

⁹ Vgl. dazu die Literaturliste am Ende dieses Beitrags sowie die Literatur zum Kapitel Frauen.

¹⁰ Vgl. Fichtner, 2009, S. 50; er nennt exemplarisch: Albrecht / Holtmannspötter, 1990; Sozialreferat der Landeshauptstadt München, 1989; Griese, 2000.

¹¹ Vgl. Fichtner, 2009, S. 50; er nennt exemplarisch: Fichtner, 2005a; Friebe, 1994; Lutz, 1987; Specht, 1988.

¹² Vgl. MAIS, 2016.

¹³ Vgl. Statistikberichte der BAG Wohnungslosenhilfe 2003 bis 2013: http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte/statistikberichte_1.html (abgerufen am 29.1.2016); die Daten für 2014 sind bisher unveröffentlicht.

¹⁴ Vgl. Schätzung der Zahl der Wohnungslosen durch die BAG Wohnungslosenhilfe: http://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/index.html (abgerufen am 29.1.2016).

Haushaltsstruktur und den sozialen Beziehungen. Ebenfalls deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern sind bei den Wegen in die Wohnungslosigkeit und bei der Erscheinungsweise der Wohnungslosigkeit zu erkennen. Von Hilfeangeboten werden Männer und Frauen unterschiedlich gut erreicht.

In Ermangelung einer bundesweiten geschlechtsdifferenzierten Wohnungsnotfallstatistik legt die BAG W in regelmäßigen Abständen ihre Schätzung zur Zahl der wohnungslosen Menschen in Deutschland vor. Demnach liegt der Anteil der wohnungslosen Frauen (Stand 2014) bei ca. 28%.

Seit Anfang der 1990er Jahre erhebt die BAG W qualitative »Daten zur Lebenslage wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen in Deutschland«,¹⁵ die in den Statistikberichten der BAG W veröffentlicht werden. Ergänzend muss angemerkt werden, dass sich diese Daten ausschließlich auf die Klienten und Klientinnen der freiverbandlichen Hilfen im Wohnungsnotfall beziehen und nicht auf die von den Kommunen ordnungsrechtlich untergebrachten wohnungslosen Menschen. Anhand ausgewählter Daten zur Sozialstruktur sowie aus den Bereichen Wohnen, Arbeit und Qualifizierung, Gesundheit und Alter, soziale Kontakte soll auf geschlechtsspezifische Unterschiede hingewiesen werden, die Einfluss auf die Hilfestaltung haben müssen.

3.1 Alter

Wohnungslose Frauen sind im Durchschnitt deutlich jünger als wohnungslose Männer, wobei in der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen der Anteil der Frauen besonders groß ist.

3.2 Haushaltsstruktur und soziale Beziehungen

Über 90 % der Männer in einer Wohnungsnotfallsituation sind alleinstehend, bei den Frauen sind es deutlich weniger: unter 70 %. Ebenfalls deutlich mehr Frauen als Männer leben in einer Paarbeziehung mit oder ohne Kinder. Obwohl das Hilfesystem der freien Träger auf Alleinstehende fokussiert, gibt es eine nicht zu übersehende Zahl alleinerziehender Frauen. Diese Zahlen unterstreichen die große Bedeutung der Kinderfrage sowie der Paarbeziehungen für die wohnungslosen Frauen einerseits und andererseits das Fehlen partnerschaftlicher und/oder familiärer Beziehungen bei den Männern.

Männer in einer Wohnungsnotfallsituation leben deutlich isolierter als Frauen; der Anteil unter ihnen, der angibt, ohne soziale Kontakte zu sein, ist deutlich höher als bei den Frauen.

3.3 Auslöser und Dauer der Wohnungslosigkeit

Auch bei den Auslösern des Wohnungsverlustes gibt es neben vielen Gemeinsamkeiten deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern:

¹⁵ Vgl. Statistikberichte der BAG Wohnungslosenhilfe 2003 bis 2013: http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte/statistikberichte_1.html, (abgerufen am 29.1.2016); die Daten für 2014 sind bisher unveröffentlicht.

Die häusliche Gewalt (Gewalt des Partners oder Dritter) spielt beim Wohnungsverlust der Frauen eine große Rolle. Ebenso ist der Auszug aus der elterlichen Wohnung bei den Frauen ein deutlich gewichtigerer Auslöser des Wohnungsverlustes als bei den Männern.

Die Dauer der Wohnungslosigkeit ist bei Frauen wesentlich kürzer als bei Männern: Der Anteil der Frauen, die weniger als zwei Monate wohnungslos sind, liegt deutlich höher als bei den Männern. Hingegen ist der Anteil der Männer, die mehr als fünf Jahre wohnungslos sind, dreimal so groß wie der entsprechende Frauenanteil.¹⁶

3.4 Hilfesuche und Wohnwunsch

Deutlich mehr Frauen suchen die Angebote der Hilfen im Wohnungsnotfall auf, wenn sie noch in der eigenen Wohnung sind; mehr als doppelt so viele Männer wie Frauen sind bereits ohne Unterkunft auf der Straße, wenn sie Hilfe suchen.

Nach ihren Wohnwünschen gefragt, will die große Mehrheit der Frauen wie der Männer eine eigene Wohnung. Aber der Anteil der Männer, die sich ein Leben in einer stationären Einrichtung wünschen, ist dreimal höher als der entsprechende Frauenanteil.

3.5 Berufsausbildung

Wohnungslose Männer verfügen deutlich häufiger über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Dieser Befund dürfte mit der Altersdifferenz zwischen den Geschlechtern korrelieren.

Tab. 1: Genderanalyse in den Hilfen in Wohnungsnotfällen

Frauen im Wohnungsnotfall	Männer im Wohnungsnotfall
jünger	älter
Kinder und Partnerschaften	alleinstehend
	sozial isoliert
kürzere Wohnungslosigkeit	längere Wohnungslosigkeit
fehlende Berufsausbildung	höhere Berufsausbildungsquote
noch in der eigenen Wohnung	ohne Unterkunft auf der Straße
	höhere Akzeptanz stationärer Hilfen
häusliche Gewalt als Auslöser des Wohnungsverlustes	
Auszug aus dem Elternhaus als Auslöser des Wohnungsverlustes	

¹⁶ Dies sind Daten des Statistikberichts der BAGW; d. h. diese Aussage bezieht sich auf die freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall. Die Wohnungsnotfallberichterstattung des Landes NRW, die einen Überblick über die Dauer des Aufenthalts in ordnungsrechtlicher Unterbringung gibt, legt die Vermutung nahe, dass Frauen und Männer im ordnungsrechtlichen Sektor deutlich länger untergebracht sind; vgl. dazu MAIS, 2015.

4. Entwicklungsstand des lokalen Hilfesystems einschätzen

Die Einschätzung des Entwicklungsstandes des lokalen Hilfesystems entspricht im Wesentlichen dem ersten Schritt des Gender Mainstreaming-Prozesses: der Analyse, der Sammlung von Genderwissen. Handlungsleitende Fragen können in diesem Zusammenhang sein:

4.1 Quantitative Bestimmung der Wohnungsnotfallsituation (differenziert nach Geschlecht und Haushaltsstruktur)

Analysefragen

Analysefragen

- Wie groß ist die Zahl bedrohter Wohnverhältnisse?
- Wie viele Wohnverhältnisse konnten erhalten werden?
- Wie viele Menschen sind akut wohnungslos?
- Wie viele Menschen leben ohne Unterkunft auf der Straße?

4.2 Qualitative Einschätzung zur Wohnungsnotfallsituation (differenziert nach Geschlecht und Haushaltsstruktur)

Analysefragen

Analysefragen

- Wie werden Männer / Frauen von präventiven Angeboten erreicht?
- Wo halten sich wohnungslose Frauen / wohnungslose Männer auf?
- Welche Hilfeangebote werden bevorzugt von Frauen bzw. Männern in welcher Phase des Wohnungsnotfalls aufgesucht?
- Gibt es Hilfeangebote, die ausschließlich Frauen zur Verfügung stehen, die aufgrund gewaltgeprägter Verhältnisse bzw. prägender Gewalterfahrungen Schutz suchen bzw. männerdominierte Orte meiden?
- Gibt es Hilfeangebote, die es wohnungslosen Männern erleichtern könnten, Kontakte zu Angehörigen der Herkunftsfamilie, zu Kindern wieder aufzubauen?
- Ist für die Hilfesuchenden die Wahlfreiheit gegeben, sich im Hilfeprozess für eine weibliche oder männliche sozialpädagogische Fachkraft entscheiden zu können?
- Gibt es frauenspezifische Hilfeangebote?
- Gibt es explizit männerspezifische Beratungsangebote, die Genderfragen bzw. das männliche Rollenverständnis thematisieren?
- Sind Angebote, die hauptsächlich oder überwiegend von Männern aufgesucht werden, auf männerspezifische Notlagen bzw. Erscheinungsweisen von Wohnungslosigkeit spezialisiert?
- Wie sind die Hilfeangebote der freien Träger der Hilfen in Wohnungsnotfällen und die kommunalen ordnungsrechtlichen

- ◉ Kap. Prävention
- ◉ Kap. Grundlagen, Abschnitt 1.1

Unterbringungsangebote auf alleinerziehende Frauen eingestellt?

- Gibt es eine geschlechtsgetrennte ordnungsrechtliche Unterbringung?
- Sind die Hilfen im Wohnungsnotfall mit frauen- oder männer-spezifischen Angeboten anderer Helfefelder vernetzt?

🕒 Kap. Notversorgung

4.3 Fragen zur Genderfachlichkeit

Analysefragen

- Ist Gender Mainstreaming im Leitbild der Organisation / der Einrichtung / des Verbandes etc. verankert?
- Ist die Genderfachlichkeit der Mitarbeitenden gewährleistet?
- Finden Fortbildungen zu Genderfragen statt?

Analysefragen

Dies sind einige der Analysefragen, die zum Auf- oder Ausbau eines geschlechtergerechten Hilfesystems im Wohnungsnotfall zu stellen wären. Es ist ersichtlich, dass es zur qualifizierten Beantwortung der Fragen einer guten Datenlage bedarf, die einer geschlechtergerechten Wohnungsnotfallhilfeplanung zu Grunde liegen muss.

🕒 Kap. Sozialplanung

🕒 Kap. Wohnen

5. Entwicklungsbedarfe im lokalen Hilfesystem erkennen

Nach einer genauen geschlechtsspezifischen Analyse des lokalen Hilfesystems werden sich Handlungsbedarfe erkennen lassen.

Aufgrund der Ergebnisse / Antworten auf die handlungsleitenden Fragen zur geschlechtsdifferenzierten Beschreibung der Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation wird erkennbar werden, ob überhaupt ausreichendes Genderwissen zur Verfügung steht. Wenn Fragen nicht geschlechtsdifferenziert beantwortet werden können, muss dringend für eine qualifizierte Datenlage gesorgt werden.

Werden bspw. Männer von präventiven Hilfen nicht gut erreicht bzw. können Wohnungsverluste bei männlichen Einpersonenhaushalten weniger häufig vermieden werden, müsste untersucht werden, ob es einer anderen Ansprache bedarf. Eventuell müssten diese Haushalte frühzeitiger und direkt aufgesucht werden.

Wenn bestimmte Beratungs- und Aufenthaltsangebote von wohnungslosen Frauen wenig genutzt werden, kann es daran liegen, dass sich die Frauen nicht sicher fühlen (können). Denkbar wäre auch, dass die Angebote nicht altersgerecht sind oder es keine oder zu wenige weibliche Beraterinnen gibt.

Dies sind nur exemplarische Beispiele dafür, wie ein Entwicklungsbedarf im lokalen Hilfesystem bzgl. der Geschlechtergerechtigkeit ermittelt werden kann. In diesem Sinne müssten die existierenden Angebote eines lokalen Hilfesystems geschlechtssensibel analysiert werden. Das gilt selbstverständlich auch bei der Planung und Initiierung neuer Angebote.

Erkennbar ist vor allem: Es ist unzureichend, lediglich bestimmte Hilfeprogramme und Leistungstypen und Hilfeorganisationen vorzuhalten. Es sollte immer die Qualität des Hilfeangebotes und der Hilfeleistung im Sinne des Gender Mainstreaming bestimmt werden.

Literatur

- Albrecht, Günter; Holtmannspötter, Heinrich (Hg.) (1990):** Lebensläufe. Von der Armut zur »Nichtseßhaftigkeit« oder wie man »Nichtseßhafte« macht, Armutskarrieren und Stigmatisierung, Bielefeld
- Bergmann, Nadja; Pimminger, Irene (2004):** GeM-Praxishandbuch Gender Mainstreaming. Konzept, Umsetzung, Erfahrung, Wien
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFS) (Hg.) (2002):** Gender Mainstreaming. Was ist das?, Bonn
- Enders-Drägässer, Uta; Sellach, Brigitte; Feig, Antje; Jung, Marie-Luise; Roscher, Sabine (2000):** Frauen ohne Wohnung. Handbuch für die ambulante Wohnungslosenhilfe für Frauen, Stuttgart
- Fichtner, Jörg (2005a):** Dass die Leute uns nich' alle über einen Kamm scheren. Männer in Wohnungsnot – Eine qualitative Untersuchung zu Deutungsmustern und Lebenslagen bei männlichen Wohnungsnotfällen, Zielgruppen- und Bedarfsforschung für eine integrative Wohnungs- und Sozialpolitik, Frankfurt am Main
- Fichtner, Jörg (2009):** Wohnungslose Männer in Statistiken, Selbstberichten und sozialstaatlichem Handeln, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 51, Nr. 2, S. 49–54
- Friebel, Harry (1994):** Der Mann, der Bettler – Risiken im männlichen Lebenszusammenhang, Opladen
- Griese, Karl (2000):** Obdachlosenasyll: Beobachtungen in einem Wohnheim für obdachlose Männer, Berlin
- Lutz, Ronald (1987):** Weibsbilder. Frauenvorstellungen nichtseßhafter Männer, Frankfurt am Main
- Meyer, Birgit (2015):** Die Bedeutung der Kategorie »Geschlecht« in der Sozialen Arbeit, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 57, Nr. 1, S. 6–11
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (Hg.) (2016):** Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2015 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen, Sozialberichterstattung NRW. Kurzanalyse, Düsseldorf
- Rudolf, Beate (2015):** Menschenrechtliche Anforderungen an die Hilfen für wohnungslose Frauen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 57, Nr. 1, S. 1–6
- Sozialreferat der Landeshauptstadt München (Hg.) (1989):** Alleinlebende wohnungslose Männer in München. Ergebnisse einer Strukturuntersuchung (Forschungsbericht), München
- Specht, Thomas (1988):** Partnerschaft, Liebe und Sexualität – intime Beziehungen als Problem wohnungsloser Männer und der Hilfe, in: Gefährdetenhilfe. Aktuelles aus Theorie und Praxis, Jg. 30, Nr. 4, S. 103–106

Weiterführende Literatur

Enders-Dragässer, Uta; Roscher, Sabine (2002): Berufliche Förderung von alleinstehenden wohnungslosen Frauen, Stuttgart

Enders-Dragässer, Uta; Sellach, Brigitte (2005): Frauen in dunklen Zeiten. Persönliche Berichte von Wohnungsnotfall: Ursachen - Handlungsspielräume - Bewältigung, Zielgruppen- und Bedarfsforschung für eine integrative Wohnungs- und Sozialpolitik, Frankfurt am Main

Fichtner, Jörg (2005): Mittellose Väter gleich vaterlose Kinder? Zur Frage der Kontakte zwischen wohnungslosen Männern und ihren getrennt lebenden Kindern, in: Das Jugendamt, Jg. 78, Nr. 10, S. 23–27

Geiger, Manfred; Steinert, Erika (1991): Alleinstehende Frauen ohne Wohnung, Schriftenreihe des Bundesministers für Frauen und Jugend (Herausgeber: Der Bundesminister für Frauen und Jugend), Stuttgart

Weblinks

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Konzept Gender Mainstreaming: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=192702.html>

Bundeszentrale für politische Bildung zum Konzept Gender Mainstreaming: <http://www.bpb.de/gesellschaft/gender/gender-mainstreaming>

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, konsolidierte Fassung 1997 (»Amsterdamer Vertrag«): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:11997E/TXT>

Schätzung der Zahl der Wohnungslosen durch die BAG Wohnungslosenhilfe: http://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/index.html

Statistikberichte der BAG Wohnungslosenhilfe 2003 bis 2012: http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte/statistikberichte_1.html

Kapitel 7

Partizipation

Rolf Jordan

Partizipation und Selbstorganisation wohnungsloser Menschen sind Themen, die in vielen fachpolitischen Debatten der Hilfen in Wohnungsnotfällen von großer Bedeutung sind. Eine wachsende Bedeutung hat die Thematik im Rahmen einer zunehmenden Demokratisierung der Gesellschaft insgesamt und damit auch der Sozialen Arbeit gewonnen. Dies hat sowohl in rechtlicher wie auch in sozialarbeiterischer Hinsicht zu einer stärkeren Emanzipation der Adressatinnen und Adressaten Sozialer Arbeit von fürsorglichen Objekten der Hilfen hin zu eigenverantwortlichen Subjekten geführt.

Im Rahmen dieser Entwicklung hat sich das Verhältnis mündiger Bürgerinnen und Bürger zu staatlichen und auch nicht-staatlichen Sozialleistungsinstitutionen und damit auch die Beziehungen der Sozialen Arbeit zu den Adressatinnen und Adressaten von Hilfen maßgeblich verändert. Die Adressatinnen und Adressaten von Hilfen werden verstärkt in die Gestaltung von Entscheidungsprozessen einbezogen und gewinnen Einfluss auf die Gestaltung von Arrangements, Hilfesettings und auch Einrichtungen der Sozialen Arbeit. Partizipation stellt damit ein zentrales Arbeits- bzw. Organisationsprinzip in der Sozialen Arbeit dar.

Die Umsetzung bedarf jedoch einer Verankerung im Hilfesystem und setzt das Vorhandensein einer entsprechenden positiven Haltung gegenüber Partizipation auf der Ebene der Träger wie auch in den Einrichtungen und Diensten voraus.

Aus dem Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe:

»In der demokratischen Gesellschaft gibt es keine Alleinzuständigkeit der professionellen Helfer. Wir begrüßen und unterstützen den Aufbau der Selbstorganisation und Interessenvertretung der wohnungslosen und sozial ausgegrenzten Menschen. Wir setzen uns für ein kooperatives Zusammenwirken von Professionellen und Betroffenenvertretern auf allen Ebenen ein.«

Quelle: BAG W, 2001, S. 8.

In den letzten Jahren haben sich auch die Möglichkeiten zur Partizipation und Selbstorganisation von Wohnungslosigkeit betroffener Menschen verbessert, doch noch immer sind nicht alle Forderungen nach einer Schaffung umfassender Voraussetzungen für eine Beteiligung wohnungsloser und sozial ausgegrenzter Menschen im Hilfesystem vollständig in der Hilfepraxis verwirklicht. Weiterhin behindern nicht nur vielfältige strukturelle Hürden, sondern auch weiterhin bestehende Vorbehalte gegenüber einer stärkeren Beteiligung von Betroffenen die Umsetzung entsprechender Ansätze, und viele Forderungen müssen noch mit konkreten Inhalten gefüllt werden.

1. Partizipation in der Sozialen Arbeit

Selbstorganisation

In der Hilfepraxis kommt es immer wieder zu einer Überlagerung der unterschiedlichen Begrifflichkeiten Selbstorganisation und Partizipation und der damit verbundenen Konzepte, die eine Unterstützung der Partizipation von Betroffenen erschweren. Es ist daher erforderlich, Partizipation begrifflich und konzeptionell von Selbstorganisation abzugrenzen. *Selbstorganisation* dient in erster Linie der sozialpolitischen Interessenvertretung der wohnungslosen und sozial ausgegrenzten Menschen gegenüber staatlichen Sozialleistungsinstitutionen wie auch in den Beziehungen von Sozialer Arbeit und den Adressatinnen und Adressaten von Hilfen. Es handelt sich im Kern um eine sozialpolitische Selbstvertretung von Betroffenen, die unterschiedliche Organisationsgrade und -formen annehmen kann.

Partizipation

Partizipation bezeichnet demgegenüber ein in erster Linie institutionelles Arrangement, in dem Betroffene innerhalb einer Organisationseinheit (Kommune, Verband, Stationäre Einrichtung, Beratungsstelle, Tagesaufenthalt etc.) auf der Grundlage bestehender Verfahrensregeln an Entscheidungen über die Planung und Leistungserbringung sozialer Dienste beteiligt werden. Dies kann auf der Ebene der Kommune z.B. ein Beirat oder auf der Ebene der Beratungsstelle oder der stationären Hilfe eine Betroffenenvertretung sein. Ziel ist sowohl die (Mit-) Gestaltung von Entscheidungsprozessen bei der Gewährung sozialer Leistungen als auch die Stärkung von Einflussmöglichkeiten bei der Gestaltung von Hilfearrangements.

Partizipation findet im Rahmen der institutionellen (Mitbestimmungs-) Regeln des professionellen Hilfesystems und seiner Institutionen statt, während politische Selbstorganisation von Betroffenen auf die Teilhabe am politischen System insgesamt abzielt.

In diesem Sinne ist Partizipation ein zentraler Baustein auf dem Weg zu weiterer gesellschaftlicher Teilhabe, aber sie ist nicht gleichzusetzen mit gelungener sozialer Integration.

Partizipation bezeichnet somit die *Beteiligung von Betroffenen bei Entscheidungen* über die Ausgestaltung und Bereitstellung von Angebotsstrukturen, ihre Qualität und den Zugang hierzu. Die Beteiligung an Entscheidungsprozessen kann dabei grundsätzlich auf zwei unterschiedliche Arten erfolgen:

- Erstens in Form der Ausübung einer Wahlfreiheit in Bezug auf die Auswahl von Hilfemaßnahmen;
- Zweitens hinsichtlich einer aktiven Einflussnahme und Mitwirkung bei der Gestaltung von Hilfeangeboten.¹

1.1 Wie weit kann/soll Beteiligung gehen?

Partizipative Strukturen bemessen sich am Grad der Beteiligung der Betroffenen und der Qualität der hierfür geschaffenen Verfahren. Dies kann von Ansätzen zur Manipulation von Betroffeneninteressen (im Sinne einer Nicht-Partizipation) über Vorstufen der Partizipation bis hin zu Prozessen reichen, in denen Betroffenen die Kontrolle über Verfahren und Inhalte von Entscheidungen zugesprochen wird.²

¹ Vgl. hierzu die Ausführungen bei: Schnurr (2012).

² Vgl. hierzu: Szyuka (2010); siehe hierzu auch: FEANTSA (2007).

Abb. 1: Stufen der Partizipation

Vorstufen der Partizipation: Zwar stellen Ansätze zur Information und Anhörung sowie der Einbeziehung von Betroffenen in Entscheidungsprozesse im Sinne der Schaffung größerer Transparenz erste wichtige Schritte zur Partizipation dar, doch das Recht, Vorschläge und Anregungen aufzunehmen oder zu verwerfen, verbleibt dabei auch weiterhin in den Händen der bisherigen Entscheidungsträger.

Partizipation: Erst auf der Stufe der Mitbestimmung kommt es zu Verhandlungen zwischen den Betroffenen und den Entscheidungsträgern, und den Betroffenen wird ein Mitspracherecht eingeräumt. Auf der nächsten Stufe erfolgt die Beteiligung an Entscheidungsprozessen, und eine teilweise Übertragung von Entscheidungskompetenzen findet statt, die allerdings zumeist auf wenige Einzelentscheidungen beschränkt bleiben. Erst auf der Stufe der Entscheidungskontrolle können Betroffene auch über die Verfahren und Inhalte von Entscheidungsprozessen gleichberechtigt mitbestimmen. Es findet dabei im Idealfall eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten statt, die aber auch der kontinuierlichen Begleitung und Unterstützung durch die Soziale Arbeit bedarf.

1.2 Verortung der Thematik im Hilfefeld

1.2.1 Rechtliche Verortung

Bis 1967 bot das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) im §73 die Möglichkeit, die als »Gefährdete« bezeichneten Menschen in Armut und besonderen sozialen Schwierigkeiten auch gegen ihren Willen in entsprechenden Einrichtungen unterzubringen. Erst durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes wurde dieses absolute Gegenteil von Beteiligung als verfassungswidrig eingestuft.³

³ Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichtes vom 18. Juli 1967 auf die mündliche Verhandlung vom 17. und 18. April 1967 – 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62; 2 BvR 139, 140, 334, 335/62.

Die konzeptionelle Gestaltung der Hilfen in Wohnungsnotfällen war danach im Wesentlichen auf die Verbesserung der materiellen und rechtlichen Situation der Betroffenen ausgerichtet. Als Aufgabe der Hilfen geriet Partizipation erst langsam und punktuell ins Blickfeld, obwohl bereits in den Kommentierungen zu § 72 BSHG und den §§ 67–69 SGB XII dezidiert darauf hingewiesen wurde, dass die »Chance zur Verwirklichung bürgerlicher Freiheiten« und die »Chance zur Verwirklichung politischer Rechte« wichtige Elemente eines »normalen Lebens« seien, deren Realisierung Ziel der Hilfe sei (vgl. Szyka 2010).

Im Sozialgesetzbuch XII stehen Mitwirkungspflichten den Partizipationsrechten gegenüber. So sind z. B. Leistungsberechtigte zur Aufnahme einer Tätigkeit bzw. der Teilnahme an einer erforderlichen Vorbereitung verpflichtet, wenn sie durch Aufnahme einer zumutbaren Tätigkeit Einkommen erzielen können (§ 11, Abs. 3 SGB XII). Hinzu treten die verfahrensrechtlichen Regelungen nach § 60 ff. SGB I, die ein breites Spektrum von Mitwirkungspflichten abdecken.

Andererseits fordert das SGB XII in seinen Grundsätzen, dass die Leistungen der Sozialhilfe unter anderem auch auf die »mögliche Stärkung der Selbsthilfe zur aktiven Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft [...] unter Einschluss des gesellschaftlichen Engagements« ausgerichtet sein sollen.⁴ Es zielt damit auf die Stärkung von Partizipation und Selbstorganisation und damit auf die Förderung und Unterstützung der sozialen Integration von Menschen in Wohnungsnot und besonderen sozialen Schwierigkeiten.

Dieses Spannungsverhältnis zwischen Recht auf Partizipation und Pflicht zur Mitwirkung muss bei der Hilfe nach §§ 67–69 SGB XII besonders berücksichtigt werden, weil Menschen in Wohnungsnot möglicherweise in der Wahrnehmung ihrer Mitwirkungspflichten beeinträchtigt sind.

Durchführungsverordnung (DVO)

Dies greift die Durchführungsverordnung (DVO) zu den §§ 67–69 des SGB XII auf, indem sie die Beteiligung der Klientinnen und Klienten an der Hilfeplanung nach Maßgabe ihrer Möglichkeiten festschreibt: »Bei der Ermittlung und Feststellung des Hilfebedarfs sowie bei der Erstellung und Fortschreibung eines Gesamtplans sollen die Hilfesuchenden *unter Berücksichtigung der vorhandenen Kräfte und Fähigkeiten* beteiligt werden.«⁵ Es geht also im Fall des Personenkreises nach §§ 67–69 SGB XII ggf. auch darum, zunächst die Voraussetzungen zur Erfüllung der Mitwirkungspflichten zu schaffen. Zugleich muss die Hilfe aber auch sicherstellen, dass die Möglichkeit zur Partizipation gefördert wird. Es geht um die Möglichkeit, nicht um die Pflicht zum Engagement, denn die Leistungsberechtigten dürfen auch nicht zu aktivem Engagement gedrängt werden.⁶

Eine ausschließlich defizitorientierte Hilfe stünde dabei im Widerspruch zu dem in der DVO zu den §§ 67–69 des SGB XII formulierten Ziel, Beratung und persönliche Unterstützung auf die Förderung der Ressourcen der Leistungsberechtigten auszurichten: »Beratung und persönliche Unterstützung muss darauf ausgerichtet sein, die Bereitschaft und Fähigkeit zu erhalten und zu entwickeln, bei der Überwindung der besonderen sozialen Schwierigkeiten nach Kräften mitzuwirken und soweit wie möglich unabhängig von Sozialhilfe zu leben.«⁷

⁴ SGB XII, Zweites Kapitel: § 11, Absatz 2 und Absatz 3.

⁵ DVO zu §§ 67–69 SGB XII, § 2, Abs. 2, Satz 1.

⁶ Vgl. hierzu: Bieritz-Harder u. a. (2012), Randnotiz 8.

⁷ Siehe: DVO zu §§ 67–69 SGB XII, § 2, Abs. 2, Satz 1.

Eine in diesem Sinne ressourcenorientierte Hilfe zeichnet sich weniger durch eine Fixierung auf die Probleme und Defizite der Klientinnen und Klienten aus, als vielmehr durch ein besonderes Augenmerk auf die vorhandenen Fähigkeiten zur Bewältigung und Gestaltung der eigenen Lebenssituation und ihrer Förderung im Hilfeprozess.

Die Aufgabe der Förderung der Partizipationschancen muss die Balance zwischen der Beachtung und Förderung der Mitwirkungspflichten einerseits und der Förderung von Partizipation andererseits leisten.

1.2.2 Verortung im professionellen Selbstverständnis

Fragen der Partizipation in den Hilfen in Wohnungsnotfällen finden ihre Verortung allerdings nicht allein in den Rechtsnormen des SGB II und SGB XII, sondern zugleich auch im professionellen Selbstverständnis der Sozialen Arbeit.

Bereits in den 1970er-Jahren stellte die partizipative Arbeit mit obdachlosen Menschen ein wichtiges Arbeitsfeld der Gemeinwesenarbeit dar. Die Arbeit in Obdachlosensiedlungen, die Auflösung von Obdachlosenunterkünften, die Anerkennung der Betroffenen als Expertinnen und Experten ihrer eigenen Angelegenheiten und ihre Einbeziehung in die kommunalen Planungen waren bereits hier zentrale Elemente der Forderungen nach einer »entwickelten Form der kommunalen Daseinsvorsorge«.⁸

Aus emanzipatorischer Perspektive zielen die Strategien der Sozialen Arbeit darauf ab, das Selbstwertgefühl und das kreative Potenzial der Menschen zu stärken, um repressiven Machtverhältnissen und strukturellen Quellen für Ungerechtigkeiten entgegenzutreten und diese zu bekämpfen. Der im Rahmen der Sozialen Arbeit vertretene partizipatorische Ansatz spiegelt sich in dem Ziel wider, Menschen bei der Bewältigung existenzieller Herausforderungen zu unterstützen. Soziale Arbeit ist daher darauf ausgerichtet, mit den Menschen anstatt nur für Menschen zu arbeiten.⁹

Eine an der Lebenswelt ihrer Klientel orientierte Sozialarbeit zielt darauf, dass sich Menschen als »Subjekte ihres eigenen Lebens« erfahren können, die Einfluss auf die Gestaltung ihres Lebens ausüben können und dürfen. Der Möglichkeit zur Partizipation am Hilfeprozess und am Hilfesystem kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu. Eine in diesem Sinne lebensweltorientierte Sozialarbeit ist darauf ausgerichtet, die Interessen der Betroffenen wahrzunehmen und auch vertreten zu können, und dabei Mitbestimmungsrechte in der Planung, Gestaltung und Durchführung von Angeboten zu sichern.¹⁰

1.3 Ebenen der Beteiligung

Die Partizipation von Menschen in Wohnungsnot und sozialer Ausgrenzung bedarf einer aktiven Förderung und Unterstützung durch das Hilfesystem. Dies erfordert auf der individuellen Ebene andere Schwerpunktsetzungen,

⁸ Vgl. hierzu u. a.: Graf u. a. (1976).

⁹ Vgl. hierzu u. a. die Informationen des Deutschen Berufsverbandes für Soziale Arbeit e. V. (DBSH) unter www.dbsh.de.

¹⁰ Vgl. hierzu: Scheu / Aufrata (1992); siehe hierzu auch: Thomas (2011).

als dies auf der institutionellen Ebene der Einrichtungen und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen oder der gesamtgesellschaftlichen Ebene der Selbstorganisation von Betroffeneninteressen und der Beteiligung an lokalen, regionalen und überregionalen Politikprozessen und Netzwerken der Fall ist. Erst die Verankerung von Fragen der Teilhabe Betroffener auf allen diesen Ebenen eröffnet die Möglichkeit zu einer umfassenden Partizipation und fördert so die soziale Integration von Menschen in Wohnungsnot und besonderen sozialen Schwierigkeiten.

1.3.1 Befähigung zur Partizipation auf der individuellen Ebene

Zielsetzung auf der individuellen Ebene ist es, Entwicklungsprozesse zu initiieren und zu verankern, die auf die Befähigung der/des Einzelnen zur Partizipation ausgerichtet sind. Erst durch die Schaffung einer Atmosphäre der Beteiligung von Betroffenen und die sichtbare Wertschätzung der Fähigkeiten der Klientinnen und Klienten in den Angeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen wird eine erfolgreiche Partizipation möglich, die zugleich Ausgangspunkt für eine Selbstorganisation von Betroffenen sein kann.

Voraussetzung hierfür sind geschlechtsspezifische Ansätze zur Förderung und Stärkung der Fähigkeiten und Möglichkeiten Betroffener (*Empowerment*), die die oftmals vorherrschende Fokussierung auf Defizite aufgeben, und stattdessen stärker die Erfahrungen und Ressourcen der Betroffenen in den Mittelpunkt der Arbeit stellen. *Empowerment* ist dabei als grundsätzliche Aufgabe einer Sozialen Arbeit zu sehen, die nicht in erster Linie auf die Verwaltung sozialer Probleme, sondern auf die Stärkung von Selbsthilfepotenzialen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten ausgerichtet ist. *Empowerment* bedarf dabei der Unterstützung und Förderung durch Soziale Arbeit, die Prozesse der (Wieder-) Aneignung von Selbstgestaltungskräften anregt und die für *Empowerment*-Prozesse notwendigen Ressourcen bereitstellt.¹¹

Empowerment

1.3.2 Schaffung partizipativer Strukturen in den Hilfeinstitutionen

Auf institutioneller Ebene muss es das Ziel sein, eine aktive und für alle Seiten verbindliche Beteiligung und Mitgliedschaft in unterschiedlichen Prozessen der Bereitstellung und Weiterentwicklung von Strukturen und Verfahren zu ermöglichen. Dies reicht auf der Ebene von Einrichtungen und Diensten ebenso wie auf der Ebene des lokalen und regionalen Hilfesystems und der Trägerstruktur von der Initiierung und Verankerung von Mitbestimmungsforen (etwa in Form von Beiräten) über die Einbeziehung der Klientinnen und Klienten in die Entwicklung der Angebotsstrukturen bis hin zur Förderung von Selbsthilfestrukturen.¹²

¹¹ Vgl. hierzu auch: Blank (2015); siehe auch: Herriger (2010); siehe auch: www.empowerment.de.

¹² Hinsichtlich der Ausgestaltung von Betroffenenbeteiligung bestehen deutliche Unterschiede zwischen stationären und teil-stationären Angeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen auf der einen und ambulanten Diensten auf der anderen Seite. Während in den teil-stationären Angeboten eine Reihe von Projekten der Betroffenenbeteiligung – etwa in Form von Beiräten – bestehen, erfordern Ansätze der Partizipation im ambulanten Bereich die

Voraussetzung hierfür ist die Schaffung transparenter Strukturen von Entscheidungsprozessen innerhalb von Institutionen und die grundsätzliche Verankerung von Möglichkeiten zur Mitsprache und Mitentscheidung in Angelegenheiten der Planung / Konzeption und Steuerung von Hilfeprozessen und -angeboten.

Auf der Ebene der Hilfeinstitutionen erfolgt die Beteiligung an Entscheidungsprozessen dabei auf unterschiedlichen Stufen:

- *Mitbestimmung*: Meinungen und Feedback von Betroffenen werden eingeholt und in Entscheidungsfindungsprozessen berücksichtigt; Betroffene haben die Möglichkeit, ihre Bedürfnisse – etwa im Rahmen von Beiräten – zu artikulieren und in Entscheidungsprozesse einzubringen.
- *Übertragung von Entscheidungskompetenz*: Betroffene sind in entscheidungsrelevante Gremien eingebunden und verfügen dort über ein Anhörungs- und Mitspracherecht.
- *Entscheidungskontrolle*: Betroffene sind in allen entscheidungsrelevanten Gremien vertreten und verfügen dort nicht nur über ein Anhörungs- und Mitspracherecht, sondern können auch an Entscheidungen mitwirken – vor allem an solchen, die Auswirkungen auf sie betreffende Leistungen und Angebote haben.

Mitbestimmung

Entscheidungskompetenz

Entscheidungskontrolle

Hierfür stellt das Hilfesystem Ressourcen zur Verfügung, ohne die eine Partizipation von Betroffenen dauerhaft nicht realisiert werden kann. Dies gilt sowohl für die Sozialleistungsträger als auch für die Träger der Hilfen in Wohnungsnotfällen und ihre Einrichtungen und Dienste.

1.3.3 Förderung von Selbstorganisation und kollektiver Interessenvertretung

Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene muss es das Ziel sein, Betroffenen die Beteiligung an lokalen, regionalen und überregionalen Politikprozessen und Netzwerken zu ermöglichen. Dies umfasst unterschiedliche Formen der Einbeziehung und Mitgliedschaft in (politischen) Gremien und Entscheidungsprozessen und berührt zugleich ganz grundsätzlich Fragen der gesellschaftlichen Integration und Inklusion.

Voraussetzung hierfür ist die aktive Beteiligung von Betroffenen in entsprechenden Entscheidungsgremien und die Möglichkeit der Mitbestimmung über die strukturelle (Weiter-)Entwicklung von Institutionen und Verfahren. Dies gilt ganz unmittelbar für die Beteiligung von Betroffenen an örtlichen, regionalen und auch landesweiten Prozessen der Wohnungsnotfallhilfeplanung sowie der aktiven Mitwirkung von Betroffenen in sozialpolitischen Foren und Entscheidungsgremien, wie sie etwa Landesarmutskonferenzen darstellen.

Landesarmutskonferenzen

Bisher erfolgt diese Form der Beteiligung zumeist vor allem durch einzelne Betroffene, eine repräsentative Vertretung durch Betroffenenvertreterinnen und -vertreter landes- und bundesweiter Betroffeneninitiativen stellt dagegen noch weitgehend die Ausnahme dar. Hier bedarf es

Betroffeneninitiativen

Entwicklung spezifischer Formen der Beteiligung. Diese können von Formen der Nutzerbefragung über die Mitbestimmung bei der Ausgestaltung von Angeboten bis hin zur aktiven Einbeziehung von Betroffenen (als Expertinnen und Experten) bei der Beratung reichen. Ungeachtet dieser Unterschiede sind Beteiligungsformen aber in allen Hilfeformen nachvollziehbar festzuschreiben, um einen hohen Grad der Verbindlichkeit zu garantieren.

zukünftig einer stärkeren Förderung und Unterstützung der Selbstorganisation und kollektiven Interessenvertretung wohnungsloser und sozial ausgegrenzter Menschen durch die Soziale Arbeit.

 Praxisbeispiel

Die Initiative Bauen Wohnen Arbeiten e.V. (IBWA)

Die Initiative Bauen Wohnen Arbeiten e.V. (IBWA) ist ein sehr erfolgreiches Projekt der Selbstorganisation von Wohnungslosigkeit betroffener Menschen in Köln. Nach dem Motto »Wohnungslose bauen für Wohnungslose«, haben sich seit 1998 auf einem ehemaligen Kasernengelände im Kölner Stadtteil Ossendorf Betroffene ihren eigenen Wohnraum geschaffen. Die als Verein organisierte Initiative wird hauptsächlich aus Mitteln der Wohlfahrtsverbände und des Landes Nordrhein-Westfalen finanziert. Gleichzeitig ist das Projekt darauf ausgelegt, möglichst autonom zu funktionieren. So konnten 30 % der Baukosten für die gebauten Wohnungen durch die Initiative selbst abgedeckt werden und Einnahmen aus der laufenden Wohnraumbewirtschaftung tragen zusätzlich zur Finanzierung bei.

Grundgedanke der Initiative ist es, die soziale Ausgrenzung wohnungsloser Menschen durch Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten und die Bereitstellung von Wohnraum zu überwinden. Um das zu ermöglichen, hat die IBWA bereits 3000 m² neuen Wohnraum an ihrem Standort in Köln-Ossendorf geschaffen. Um eine soziale Abschottung von der Nachbarschaft zu verhindern und Vorurteile abzubauen, wirkt der Verein zugleich aktiv bei der Gestaltung des Lebens im gesamten Wohnumfeld mit. So veranstaltet die IBWA u. a. Nachbarschaftsfeste, Flohmärkte und viele andere (Freizeit-) Aktivitäten. Um auch außerhalb des Vereins ein eigenständiges und unabhängiges Leben führen zu können, erlangen die Mitglieder durch ihre Arbeit in vereinseigenen Betrieben Berufsqualifikationen in den Bereichen Bau, Vermietung, Werkstätten, Gastronomie, Service, Gartenbetrieb und ambulante Hilfen im Haushalt. Zur Betreuung sucht- und psychisch erkrankter Menschen im Rahmen des ambulant betreuten Wohnens wurde die Initiative vom Landschaftsverband Rheinland 2009 anerkannt. Betroffene können sich somit in einem weitreichenden Angebot an sozialer Betreuung für einzelne Personen und Gruppen gegenseitig helfen.

In dem Bewusstsein, dass europaweit bisher nur wenige Projekte wie dieses erfolgreich durchgeführt worden sind, sieht sich die IBWA in einer Vorbildfunktion und informiert über ihre Arbeit in Verbänden und Gemeinschaften auf kommunaler, Landes- und Bundesebene. Auf kommunaler Ebene betreibt die IBWA vor allem Öffentlichkeitsarbeit in Form von Podiumsdiskussionen, Umfragen zu Themen der Hilfen in Wohnungsnotfällen, Sensibilisierung von Politikern und Mitbürgern. Auf Bundesebene arbeitet sie u. a. als Mitglied in der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. und der Bundesbetroffenen Initiative (BBI) an der Gestaltung der Wohnungslosenspolitik mit.

www.bauenwohnenarbeiten.de.

1.4 Welche Ressourcen sind notwendig?

1.4.1 Transparenz und institutionelle Verankerung

Die Partizipation von Wohnungslosigkeit betroffener Menschen bedarf transparenter, für Beteiligung und Mitbestimmung offener Strukturen, um einen gleichberechtigten Zugang zu Informationen und allen Beteiligten offenstehende Kommunikationsstrukturen zu gewährleisten. Nur auf der Grundlage umfassender und barrierefreier Information und Kommunikation können Mitsprache- und Mitbestimmungsrechte durch die Betroffenen wahrgenommen werden.

Die Förderung und Unterstützung von Partizipation erfordert somit die gezielte Entwicklung durch die Soziale Arbeit, die eine verbindliche und kontinuierliche Beteiligung und Mitbestimmung in der Hilfepraxis gewährleisten. Hierzu gehören die

- Festschreibung des Ziels der Förderung und Unterstützung von Partizipation und Selbstorganisation, etwa im Leitbild des Hilfeanbieters. Die Verpflichtung auf dieses Ziel sollte dabei konkrete Maßnahmen zur Umsetzung dieser Zielformulierung benennen.
- Verankerung in Leistungsbeschreibungen. Hierbei ist die Förderung und Unterstützung von Partizipation als integraler Bestandteil des Hilfeangebots in den Leistungsvereinbarungen zwischen Sozialleistungsträger und Hilfeanbietern festzuschreiben.
- Schaffung transparenter Informationsstrukturen. Betroffene werden umfassend über die Möglichkeiten der Mitsprache und Mitbestimmung informiert und haben so die Möglichkeit zu einer Beurteilung aller sie betreffenden Maßnahmen und Planungen.
- Einbeziehung in Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse. Betroffene erhalten so die Möglichkeit zu einer regelmäßigen Teilnahme an Sitzungen und Besprechungen, um ihre Meinung und Interessen einzubringen und an Entscheidungen im Rahmen verbindlich vereinbarter Regelungen mitzuwirken.
- Einbindung in Fachdebatten. Betroffene werden als gleichberechtigte Akteure in der fachpolitischen (Weiter-) Entwicklung der Hilfen angesehen, indem ihnen u. a. die Teilnahme an Fachveranstaltungen und Tagungen ermöglicht wird. Gleichzeitig sind Fachveranstaltungen und Tagungen so konzipiert, dass dem Thema Partizipation ein besonderes Augenmerk gewidmet wird und Betroffenen der Zugang zu diesen Veranstaltungen in besonderem Maße ermöglicht wird – sowohl als Teilnehmende als auch als Mitwirkende.

Leitbild

1.4.2 Entwicklung personeller Ressourcen

Praxiserfahrungen zeigen, dass die Förderung und Unterstützung der Partizipation wohnungsloser und sozial ausgegrenzter Menschen eine qualifizierte Unterstützung und Begleitung erfordert. Dies setzt eine Verankerung der Thematik in der (universitären) Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hilfen in Wohnungsnotfällen voraus. Bisher werden Fragen der Partizipation in der Aus- und Weiterbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Aus- und Weiterbildung

Personalpolitik

jedoch nicht in dem für eine qualifizierte Unterstützung und Begleitung entsprechender Ansätze erforderlichen Maße aufgegriffen und in entsprechende Lehrpläne umgesetzt.¹³ Gleichzeitig sind die Träger der Hilfen in Wohnungsnotfällen aufgerufen, entsprechende Angebote in die für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konzipierten Fortbildungsangebote aufzunehmen und die Teilnahme an diesen Angeboten zu fördern.

Zugleich erfordert eine stärkere Verankerung der Thematik in der (universitären) Aus- und Weiterbildung aber auch eine entsprechende Berücksichtigung der dabei erworbenen Qualifikationen in der Personalpolitik der Träger der Hilfen in Wohnungsnotfällen und ihrer Einrichtungen und Dienste. Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich der Betroffenenbeteiligung sollten daher mittelfristig zur Voraussetzung für die Einstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gemacht werden und zugleich Bestandteil der kontinuierlichen Fort- und Weiterbildung in den Hilfen in Wohnungsnotfällen sein.

1.4.3 Förderung und Unterstützung der Partizipation von Frauen

Vor dem Hintergrund der spezifischen Situation von Frauen im Hilfesystem – vor allem in gemischtgeschlechtlichen Einrichtungen – ist eine besondere Sensibilität gegenüber Geschlechterunterschieden im Zugang zu unterschiedlichen Beteiligungsformen notwendig. Gerade Frauen – das zeigen die Erfahrungen aus der Hilfepraxis – bedürfen oftmals einer besonderen Förderung und Unterstützung, um sich in einem – vor allem zahlenmäßig – von Männern dominierten Hilfesystem zu behaupten.

Geschlechterspezifische Ansätze

Neben der Entwicklung geschlechtsspezifischer Ansätze zur Förderung und Stärkung der Fähigkeiten und Möglichkeiten betroffener Frauen (*Empowerment*) gehört dazu auch die Schaffung eigener, auf die spezifischen Interessen von Frauen zugeschnittener Räume, die es Frauen ermöglichen, sich unabhängig von Männern zu treffen und auszutauschen. Dazu gehören aber auch Verfahren, die eine ausreichende Vertretung von Frauen in Mitbestimmungs- und Entscheidungsgremien – etwa über Quotierungen – ermöglichen und sicherstellen.

1.4.4 Partizipation bedarf der Bereitstellung finanzieller Mittel

Eine wesentliche Ressource für die Partizipation und Selbstorganisation von Betroffenen stellen Finanzmittel dar, die es wohnungslosen und sozial ausgegrenzten Menschen ermöglichen, in Entscheidungsgremien mitzuarbeiten und sich an Entscheidungsprozessen aktiv zu beteiligen. Diese Mittel müssen nicht nur in ausreichendem Maße, sondern zugleich auch dauerhaft zur Verfügung gestellt werden, um eine kontinuierliche Mitarbeit zu gewährleisten.

Sowohl die Verankerung partizipativer Strukturen auf der Ebene von Einrichtungen und Diensten auf der Ebene des lokalen und regionalen Hilfesystems und der Trägerstruktur, wie auch die Förderung und Unterstützung der Partizipation von Betroffenen erfordert die Bereitstellung finanzieller Mittel

¹³ Vgl. hierzu beispielhaft die äußerst knappe Abhandlung der Frage von Beteiligungsstrukturen im Hilfesystem in: Lutz / Simon (2012).

- für Reisekosten, um die Teilnahme von Betroffenen an Sitzungen, Tagungen o. ä. zu ermöglichen,
- für die Erstellung und Verbreitung von Informationsmaterialien, und
- für die Vernetzung der Akteure innerhalb des Hilfesystems und zu Initiativen und Organisationen darüber hinaus.

Bestehende Erfahrungen aus der Praxis zeigen darüber hinaus, dass die Förderung und Unterstützung nicht nur einer ausreichenden Bereitstellung finanzieller Mittel bedarf, sondern zugleich auch Ansätze zu entwickeln sind, den Betroffenen eine weitgehende Eigenverantwortung bei der Verwendung dieser Mittel zuzugestehen, um die Abhängigkeit von den institutionellen und materialen Ressourcen des Hilfesystems zu verringern. Auch die Förderung und Unterstützung von Partizipation durch die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Hilfen in Wohnungsnotfällen bedarf einer angemessenen und dauerhaften finanziellen Ausstattung, die sowohl die Kosten einer kontinuierlichen Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen umfasst, als auch den Bedarf für Betreuungs- und Mentoringprozesse.

2. Entwicklungsstand und Entwicklungsbedarfe im lokalen Hilfesystem

Die folgenden Leitfragen sollen dazu beitragen, den Stand der Entwicklung von Partizipation der von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen im lokalen Hilfesystem – in der eigenen Einrichtung, auf der Ebene des Trägers sowie im Gesamthilfesystem vor Ort – einzuschätzen und auf dieser Grundlage Maßnahmen zur Weiterentwicklung zu identifizieren.

Die Leitfragen zielen auf die Analyse der (Weiter-)Entwicklung der notwendigen Ressourcen für die Unterstützung und Förderung von Partizipation im lokalen Hilfesystem. Die Analyse der zur Verfügung stehenden Ressourcen ist eine wichtige Voraussetzung dafür, konkrete Ansätze zur Beteiligung und ihre Verankerung im lokalen Hilfesystem zu beschreiben und den aktuellen Entwicklungsstand einzuschätzen.

Analysefragen

Grad der institutionellen Verankerung von Betroffenenbeteiligung

- Welchen Stellenwert hat Partizipation im Selbstverständnis der Träger der Hilfen in Wohnungsnotfällen?
Hierzu zählen vor allem die Berücksichtigung der Thematik in der Leitbildentwicklung, etwa eines Trägers oder einer Einrichtung, und eine daran anknüpfende Benennung konkreter Maßnahmen zur Umsetzung der formulierten Ziele.
- Sind partizipative Ansätze und Maßnahmen zur Förderung von Partizipation in den institutionellen Strukturen der Hilfen dauerhaft verankert?
Eine dauerhafte Verankerung findet ihre Grundlage vor allem in der Formulierung und Umsetzung verbindlicher Regelungen zur Einbeziehung in Entscheidungs- und Mitbestimmungsprozesse.

Analysefragen

- Ist diese Verankerung gegenüber den Betroffenen, aber auch gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Hilfen in Wohnungsnotfällen ausreichend transparent gestaltet?
Transparenz erfordert sowohl die Mitwirkung von Betroffenen und Mitarbeitern bei der Formulierung entsprechender Ziele und der Maßnahmen zu ihrer Umsetzung, als auch die Bereitstellung umfassender Informationen über die Möglichkeiten der Mitwirkung und Mitbestimmung.

Analysefragen

Analysefragen

Entwicklung personeller Ressourcen im Gesamthilfesystem

- Stehen ausreichende Ressourcen für die Aus- und Weiterbildung im Bereich der Förderung und Unterstützung von Partizipation zur Verfügung?
- Werden die Erlangung und der Einsatz entsprechender Qualifikation in der Praxis ausreichend gewürdigt?
- Findet der mit der Förderung und Unterstützung von Partizipation verbundene veränderte Personalbedarf – sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht – in der Personalplanung Berücksichtigung?

Analysefragen

Analysefragen

Bereitstellung finanzieller Ressourcen

- Stehen finanzielle Ressourcen für die Beteiligung von Betroffenen überhaupt und in dafür ausreichendem Maße zur Verfügung?
- Stehen die Finanzmittel für Aufgaben der Förderung und Unterstützung von Partizipation dauerhaft bereit?
- Ermöglichen die bereitgestellten finanziellen Ressourcen eine differenzierte Teilhabe von Betroffenen auf unterschiedlichen Ebenen des Hilfesystems und darüber hinaus?
- In welchem Maße wird Betroffenen eine Eigenverantwortung bei der Verwendung dieser Mittel zugestanden?
- Stehen zugleich ausreichende finanzielle Mittel für die Aus- und Weiterbildung und den Einsatz entsprechend qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bereit?

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2001): Für eine bürger- und gemeindenahe Wohnungslosenhilfe. Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2009): Empfehlung zu Änderungsbedarfen und Auslegungsproblemen im SGB II und SGB XII in der Hilfe für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen, Bielefeld

Bieritz-Harder, Renate; Conradis, Wolfgang; Thie, Stephan (Hg.) (2012): LPK Sozialgesetzbuch XII (9. Auflage), Baden-Baden

Blank, Beate (2015): Inklusion und das Recht auf Teilhabe – Empowerment als Handlungsrahmen für Soziale Arbeit, in: Jordan, Rolf (Hg.): Wohnungslosenhilfe mischt sich ein. Strategien gegen zunehmende Armut und sozialen Ausschluss, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 63, Berlin, S. 419–429

FEANTSA (2007): Toolkit Partizipation. Verteilung der Macht!, Brüssel

Graf, Pedro; Raiser, Christine; Zalfen, Manfred (1976): Soziale Arbeit im Obdachlosenbereich, Berlin

Herriger, Norbert (2010): Empowerment in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung, Stuttgart

Lutz, Ronald; Simon, Titus (2012): Lehrbuch der Wohnungslosenhilfe. Eine Einführung in Praxis, Positionen und Perspektiven, 2. überarb. Auflage, München

Scheu, Bringfriede; Autrata, Otger (1992): Partizipation und Soziale Arbeit. Einflussnahme auf das subjektive Ganze, Wiesbaden

Schnurr, Stefan (2012): Partizipation in der sozialen Arbeit – zur Einführung, in: Specht, Thomas (Hg.): Armut, Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit in Deutschland. Ein Reader zur Überwindung von Wohnungslosigkeit und Armut, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 62, Bielefeld, S. 533–544

Szynka, Peter (2010): Partizipation und (Selbst-)Organisation in der Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 52, Nr. 2, Bielefeld, S. 41–44

Thomas, Stefan (2011): Professionalisierung im Verhältnis zu Partizipation, Empowerment und Selbstorganisation, in: Rosenke, Werena (Hg.): Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 61, Bielefeld, S. 443–451

Weiterführende Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2015): Mehr Partizipation wagen. Förderung und Unterstützung von Partizipation in der Wohnungslosigkeit. Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe, Berlin

Bergold, Jarg; Thomas, Stefan (2010): Gemeinsam forschen – Partizipative Forschung im St. Ursulaheim in Offenburg, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 52, Nr. 2, Bielefeld, S. 52–57

Kölz, Doris (2011): Wohnungslose Menschen im Spannungsfeld von Exklusion und Teilhabe, in: Rosenke, Werena (Hg.): Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 61, Bielefeld, S. 437–441

Nationale Armutskonferenz (Hg.) (2007): Partizipation. Beteiligung von Menschen mit Armutserfahrung. Sozialpolitische Bilanz 2007, Frankfurt am Main

Schlembach, Julia (2013): Partizipation wohnungsloser Menschen: eine qualitative Untersuchung der Betroffenenperspektive, Hamburg

Specht, Thomas (2010): Thesen zu Partizipation, Selbstorganisation und Selbsthilfe wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 52, Nr. 2, Bielefeld, S. 58–59.

Weblinks

Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit e.V.: <http://www.dbsh.de>
Website zum Fachkonzept »Empowerment«: <http://www.empowerment.de>

Kapitel 8

Dokumentation und Statistik

Rolf Jordan

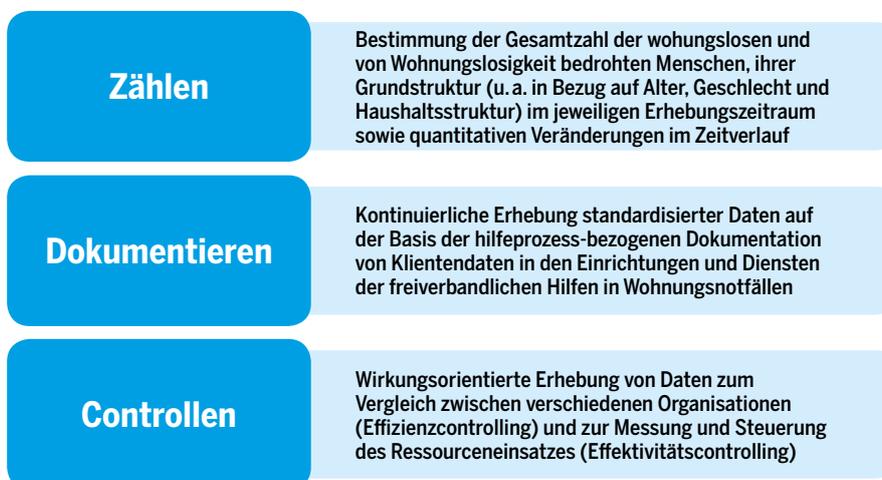
Für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung des Hilfesystems und die Fundierung fachpolitischer Debatten ist eine aussagekräftige Datenbasis eine grundlegende Voraussetzung. Zahlen zum Umfang der von Wohnungslosigkeit betroffenen und in Wohnungsnot lebenden Menschen und die Dokumentation der Lebenssituation von Menschen in Wohnungsnot sind zentrale Voraussetzungen sowohl für eine Wohnungsnotfallplanung auf lokaler und regionaler Ebene als auch eine kooperative Steuerung der Hilfen in Wohnungsnotfällen und eine bedarfsgerechte Hilfeprozessplanung, wie sie im Kapitel Sozialplanung skizziert werden.

📍 Kap. Sozialplanung

1. Zählen und dokumentieren

Nur eine zeitnahe und flexible Verfügbarkeit von Daten ermöglicht ein frühzeitiges Erkennen von Veränderungen in den Problemlagen der Bürger und Bürgerinnen, die Angebote der Hilfen in Wohnungsnotfällen in Anspruch nehmen, und bildet die Grundlage für die (Weiter-) Entwicklungen der Angebotsstruktur. Die Erhebung und Bereitstellung der dazu notwendigen statistischen Informationen folgt unterschiedlichen Erhebungsstrategien, die zugleich je unterschiedlichen Funktionen einer Sozialberichterstattung dienen. Grundsätzlich stehen dabei – je nach Schwerpunktsetzung – drei Kernziele im Fokus: die Bestimmung einer Gesamtzahl der Menschen, die von Wohnungslosigkeit betroffen und bedroht sind (Zählstrategie), und die Erhebung von standardisierten Daten zu den Hilfen in Wohnungsnotfällen (Dokumentationsstrategie) und ihrer Effizienz und Effektivität im Hinblick auf das Verhältnis von Hilfeangeboten und Hilfebedarfen (Controllingstrategie).

Abb. 1: Zählen, Dokumentieren, Controllen



Im Folgenden werden vor allem die Strategien des Zählens und des Dokumentierens dargestellt und diskutiert.

1.1 Zählstrategie

Im Hinblick auf die Bestimmung der Gesamtzahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen (Zählstrategie) lassen sich verschiedene Ansätze unterscheiden, um Zahlen zum Umfang der von Wohnungsnot betroffenen Menschen zu erhalten. Zu den wichtigsten Ansätzen gehört hier die gesetzliche Wohnungsnotfallstatistik auf Bundesebene und auf Ebene einzelner Bundesländer.¹ Angesichts des weitgehenden Fehlens einer solchen bundesweiten Wohnungsnotfallstatistik wird derzeit von anderen Organisationen noch auf andere Verfahren, wie die Schätzung der Zahl wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen auf Bundesebene oder die regionale Erhebung der Zahl der Menschen in den Hilfen in Wohnungsnotfällen der Träger der Freien Wohlfahrtshilfe, zurückgegriffen, um die Zahl der Menschen in Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot zu ermitteln.

1.1.1 Gesetzliche Wohnungsnotfallstatistik

In Deutschland gibt es keine bundeseinheitliche Wohnungsnotfallberichterstattung. Damit fehlt auf Bundesebene weiterhin ein wichtiges Instrument zur Bestimmung der Gesamtzahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen in Deutschland.

Mit der Integrierten Wohnungsnotfallberichterstattung verfügt derzeit lediglich das Bundesland Nordrhein-Westfalen über eine kontinuierliche Erfassung der Gesamtzahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen in dem Bundesland. In dem 2011 neu etablierten Erhebungsverfahren, das eine Weiterentwicklung der bis 2009 durchgeführten Obdachlosenstatistik darstellt, werden neben kommunal und ordnungsrechtlich untergebrachten Personen und Haushalten auch Personen erfasst, die bei den freien Trägern der Hilfen in Wohnungsnotfällen untergebracht sind und/oder in Fachberatungsstellen beraten und betreut werden. Neben der Erfassung der Daten nach Geschlecht erlaubt die Erhebung auch eine Ausdifferenzierung nach Altersgruppen sowie nach Haushaltsgröße und -struktur. Darüber hinaus fragt die integrierte Wohnungsnotfallberichterstattung auch danach, ob bei den wohnungslosen Personen ein Migrationshintergrund vorliegt. Das Variablenset erlaubt gute Vergleichsmöglichkeiten zwischen kommunalen und freiverbandlichen Hilfen in Wohnungsnotfällen. Die gewonnenen Daten fließen zugleich auch in die Sozialberichterstattung des Landes Nordrhein-Westfalen ein.

In 2014 hat auch der Freistaat Bayern eine erste freiwillige Befragung bei Gemeinden und Freien Trägern zum Umfang und zur Struktur der Wohnungslosigkeit in Bayern durchgeführt, die als Pilotstudie zur Einführung einer landesweiten Wohnungsnotfallstatistik konzipiert ist. Ähnliche Entwicklungen zeichnen sich auch in Baden-Württemberg ab. Für Niedersachsen liegt 2014 eine erste Auswertung des Niedersächsischen Ministeriums für

¹ Eine weitere Möglichkeit stellten Zensuserhebungen dar, wie sie 2011 im Rahmen des europaweiten Zensus durchgeführt wurde. Da es in Deutschland kein flächendeckendes Verwaltungsregister für Gebäude und Wohnungen gibt, sah der Zensus 2011 hierfür eine gesonderte Gebäude- und Wohnungszählung, eine Haushaltebefragung und eine Befragung in Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften vor. Bereits im Vorfeld der Zensuserhebung zeigte sich, dass die Erhebung der Zahl der Wohnungslosen über die Befragung in Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften keine verlässlichen Daten liefern kann, da bereits die Abgrenzung der jeweiligen Nutzung solcher Gebäude und Einrichtungen in den Erhebungsinstrumenten unklar bleibt. Eine Ausweisung der Zahl der Wohnungslosen ist daher für Deutschland nicht erfolgt.

Soziales, Gesundheit und Gleichstellung zur Erhebung der Unterbringungsfälle in den Obdachlosenunterkünften des Landes zum Stichtag 31. Dezember 2012 vor, die als erster Schritt zu einer landesweiten Erfassung von Wohnungsnotfällen gelten kann.

Es ist erforderlich, dass weitere Bundesländer entsprechende Initiativen ergreifen, damit auf der Grundlage vergleichbarer Daten Aussagen zur Gesamtzahl der in Deutschland wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen zukünftig möglich sind. Voraussetzung hierfür ist eine enge Abstimmung zwischen den Ländern über die zu erhebenden Daten und die Erhebungsverfahren, um eine Vergleichbarkeit der statistischen Daten zu gewährleisten.

1.1.2 Schätzungen

Bundesweite Angaben zur Zahl wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen liegen derzeit lediglich in Form einer Schätzung dieser Zahl durch die BAG Wohnungslosenhilfe vor. Aufgrund der insgesamt unzureichenden Datenlage kann eine solche Schätzung jedoch nur ersatzweise den Umfang und die Entwicklung der Zahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen ermitteln und gesetzliche landes- oder bundesweite Statistiken nicht ersetzen.

Im Zentrum der von der BAG W durchgeführten Schätzung steht die Beobachtung der Veränderungen des Wohnungs- und Arbeitsmarktes, der Zuwanderung, der Sozialhilfebedürftigkeit sowie regionaler Wohnungsnotfallstatistiken, die mit einer eigenen Umfrage bei Kommunen und Landkreisen zum Umfang der ordnungsrechtlichen Unterbringung und zur Prävention von Wohnungsverlusten (Kündigungen, Räumungsklagen und Zwangsräumungen) ergänzt wird. Die Schätzung differenziert dabei zwischen wohnungslosen Personen in Mehrpersonenhaushalten (Familien, Alleinerziehende, Paare) und alleinstehenden Wohnungslosen (Einpersonenhaushalte) und ermöglicht auf dieser Grundlage zugleich eine Prognose über einen Drei-Jahres-Zeitraum.

Schätzung der Zahl der wohnungslosen Menschen

1.1.3 Stichtagserhebungen der Freien Wohlfahrtspflege

In einigen Bundesländern gibt es so genannte Stichtagserhebungen,² die – zumeist von den Ligen der Freien Wohlfahrtspflege oder anderen landesweiten Zusammenschlüssen organisiert – Daten zur Zahl wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen im Hilfesystem erheben.³ Stichtagserhebungen stellen ein wichtiges Instrument zur Beobachtung

Stichtagserhebungen

² Der Begriff hat sich für diese Erhebungen eingebürgert, ist aber insofern nicht ganz korrekt, als auch Wohnungsnotfallstatistiken Daten an Stichtagen erheben.

³ Stichtagserhebungen liegen unter anderem – wenn auch für unterschiedliche Zeitintervalle – zu folgenden Bundesländern vor: Baden-Württemberg (Liga-Stichtagserhebung (www.liga-bw.de)), Berlin (Kurzdarstellung der Wohnungslosenhilfe im Integrierten Sozialprogramm, erstellt durch die Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste e.V. (www.qsd-online.de)), Sachsen (Lebenslagenerhebung der Wohnungslosenhilfe des Diakonischen Werkes Sachsens e.V. (www.diakonie-sachsen.de)), Rheinland-Pfalz (Liga-Stichtagserhebung) und Hessen (Liga-Stichtagserhebung (www.liga-hessen.de)). Für Niedersachsen liegt neben den Statistikberichten der zentralen Beratungsstelle Niedersachsen (ZBS Niedersachsen) mittlerweile auch eine Auswertung des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung einer Erhebung der Unterbringungsfälle in Obdachlosenunterkünften vor.

der Entwicklung der Wohnungslosigkeit in einem Bundesland dar, falls dort – wie in den meisten Bundesländern – eine Wohnungsnotfallstatistik bisher fehlt.

Anders als bei einer integrierten Wohnungsnotfallstatistik werden hier ausschließlich Daten der Freien Träger der Hilfen in Wohnungsnotfällen zusammengeführt, während der Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung ebenso wenig erfasst wird wie der Bereich der Prävention von Wohnungsverlusten. Stichtagserhebungen können somit nur einen Teil der Entwicklung der Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot abbilden und sind perspektivisch in eine landesweite Wohnungsnotfallstatistik zu integrieren. Um zu fundierten Aussagen über die Zahl der Menschen in den Hilfen für Wohnungsnotfälle in einem Bundesland oder einer Region zu kommen, ist es bei diesem Verfahren besonders wichtig, einige grundlegende Voraussetzungen hinsichtlich der Standardisierung der zu erhebenden Daten und des eingesetzten Erhebungsverfahrens zu beachten.

Die in einzelnen Bundesländern in unterschiedlichen Zeitintervallen durchgeführten Stichtagserhebungen weisen zum Teil deutliche Unterschiede hinsichtlich der Standardisierung der Erhebungsverfahren auf. Dies gilt vor allem hinsichtlich der jeweils erhobenen Daten, die sich nicht nur in der Zahl der abgefragten Kennzahlen, sondern oft auch in der konkreten Ausprägung der Variablen – etwa hinsichtlich der erhobenen Kategorien – zum Teil deutlich unterscheiden. Dies erschwert eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den verschiedenen Erhebungen ebenso wie einen Bezug zu anderen Statistiksyste men, wie etwa dem Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit (DzW) der BAG W auf Bundesebene.

1.2 Dokumentationsstrategie

Die Dokumentation von Hilfen knüpft direkt an die kontinuierliche Erhebung standardisierter Daten zum Hilfeprozess in den Einrichtungen und Diensten der freiverbandlichen Hilfen in Wohnungsnotfällen an. Ihr Ziel ist es, dass die Erhebung standardisierter Klientendaten und die fortlaufende Pflege dieser Daten unmittelbar geschäftsprozessbezogen als Teil der allgemeinen Dokumentation der Hilfen erfolgt.

Als bundesweiter Standard für die Erhebung von Klientendaten hat sich in den Einrichtungen und Diensten der Hilfen in Wohnungsnotfällen der Basisdatensatz der AG STADO⁴ herausgebildet, der mit seinen in mehreren Teildatensätzen zusammengefassten Variablen ein breites Spektrum

Basisdatensatz der AG STADO

⁴ In der 1999 gegründeten Arbeitsgemeinschaft Statistik und Dokumentation auf Bundesebene für die Hilfen in besonderen Lebenslagen und vergleichbare Hilfearten (AG STADO) sind der Arbeiterwohlfahrt-Bundesverband e.V. (Bonn), der Deutsche Caritasverband e.V. (Freiburg), das Diakonische Werk der EKD e.V. (Berlin und Stuttgart), der Paritätischer Wohlfahrtsverband-Gesamtverband e.V. (Berlin), die Bundesarbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe e.V. (Bonn) sowie die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (Berlin) zusammengeschlossen. Die AG STADO arbeitet zusammen bei der Lösung der fachlichen Fragen und grundsätzlichen Anforderungen, die sich der Praxis und den Verbänden mit der Erhebung, Zusammenführung und Auswertung von Daten zum Zwecke der Dokumentation und Information auf Bundesebene stellen. Weitere Informationen unter www.bagw.de: Themen / Dokumentation und Statistik / Grundlagen und Standards.

an Fragestellungen zur Lebenslage von Menschen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten beantwortet.⁵

Die unmittelbaren Ziele dieses Dokumentationssystems zur Wohnungslosigkeit (DzW) sind ein frühzeitiges Erkennen neuer Entwicklungen im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen, die Bereitstellung einer differenzierten Planungsgrundlage zur Weiterentwicklung von Hilfeangeboten, die Förderung der Transparenz des Hilfesystems durch die Sicherstellung einer vergleichbaren Datenlage, sowie die Unterstützung der Einrichtungen und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen bei ihren Berichtspflichten gegenüber Leistungs- und Kostenträgern.

Dokumentationssystem
zur Wohnungslosigkeit

2. Anforderungen und Standards

2.1 Wohnungsnotfallstatistik

Für die Implementierung und regelmäßige Durchführung einer Wohnungsnotfallstatistik auf Landes- oder Bundesebene ist die Einhaltung von Standards erforderlich, die es gewährleisten, dass eine solche Statistik auf die spezifischen Anforderungen des Helfefeldes und seiner Dynamiken ausgerichtet ist und ihre Ergebnisse über längere Zeiträume und mit anderen Statistiken vergleichbar sind. Nur so kann sie dem übergeordneten Ziel, eine Datengrundlage für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung von Hilfen bereitzustellen, gerecht werden.

Sicherstellung einer rechtskreisübergreifenden Erfassung der Daten. Die Zahl der von Wohnungsnot betroffenen Menschen ist in allen hierfür relevanten Rechtskreisen zu erfassen:

Rechtskreisübergreifende
Erfassung der Daten

- Menschen, die ordnungsrechtlich (Ordnungs- und/oder Polizeirecht der Länder) in Notunterkünften der Kommunen und Landkreise untergebracht sind
- Menschen, die sozialrechtlich in Hilfen nach SGB II / SGB XII anhängig sind.

Abb. 2: Rechtskreisübergreifende Erfassung



Erfassung der Daten zu einem Stichtag. Die Erhebung der Zahl der von Wohnungsnot betroffenen Menschen sollte zu einem festen Stichtag erfolgen, um

- einen verlässlichen Ausschluss eventueller Doppelzählungen von Personen zu gewährleisten,
- eine Vergleichbarkeit der gewonnenen Daten mit anderen stichtagsbasierten Erhebungen zu ermöglichen.

⁵ Die Auswertung der mit Hilfe des Basisdatensatzes erhobenen Klientendaten erfolgt auf Bundesebene in Form der jährlichen Statistikberichterstattung der BAG Wohnungslosenhilfe. Zur fortlaufenden Statistikberichterstattung vgl.: www.bagw.de: Themen / Dokumentation und Statistik / Statistikberichterstattung.

Erfassung auf der Grundlage des Verlaufsprinzips. Die Erhebung der Zahl der von Wohnungsnot betroffenen Menschen sollte die Zugänge und Abgänge im Erhebungszeitraum des Kalenderjahres berücksichtigen, um

- die der Problematik Wohnungslosigkeit innewohnende Dynamik berücksichtigen zu können,
- die tatsächliche Zahl der von Wohnungsverlust betroffenen Menschen im Erhebungszeitraum adäquat zu ermitteln,
- die bei Wohnungslosigkeit üblichen saisonalen Schwankungen im Erhebungszeitraum abzufangen
- Daten aus dem laufenden Geschäftsprozess der kommunalen Verwaltungen und der Träger der Hilfen in Wohnungsnotfällen generieren zu können.

Die Erfassung sollte in regelmäßigen zeitlichen Abständen erfolgen, um durch die Analyse von Zeitreihen Veränderungen abbilden zu können. Darüber hinaus empfiehlt es sich, die Erhebung auf der Basis eines Kalenderjahres durchzuführen, um die so gewonnenen Daten mit anderen, ebenfalls diesem Erhebungsprinzip unterliegenden Statistiken – etwa zu (Langzeit-)Arbeitslosigkeit – in Verbindung setzen zu können.⁶ Die Implementierung und regelmäßige Durchführung einer Wohnungsnotfallstatistik bedarf der politisch-gesetzgeberischen Rahmensetzung, um

- die Statistik als Pflichtstatistik flächendeckend zu verankern, da sonst eine sinnvolle Datenerhebung nicht möglich ist,
- die Statistik für die unterschiedlichen Rechtsträger – örtliche und überörtliche Träger sowie Landesbehörden – verpflichtend zu bündeln
- die Kommunen und Landkreise in ihren jeweiligen Zuständigkeiten einzubinden und zu beteiligen.

Zugleich bedarf es aber auch einer entsprechenden Gesetzgebung auf Bundesebene, die den Rahmen für eine bundesweite Verankerung einer Wohnungsnotfallstatistik ermöglicht und einer Zersplitterung und vielen Einzelerhebungen vorbeugt.

2.2 Dokumentation von Hilfen

Seit Ende der 1990er-Jahre gibt es mit dem von der »Arbeitsgemeinschaft Statistik und Dokumentation auf Bundesebene für die Hilfen in besonderen Lebenslagen nach § 72 BSHG und vergleichbare Hilfearten« (AG STADO 72) abgestimmten und verabschiedeten Basisdatensatz ein bundesweit standardisiertes Erhebungssystem von Klientendaten der sozialen Dienste und Einrichtungen der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Der Datensatz ist seither auf der Basis sich verändernder Praxisanforderungen mehrmals überarbeitet und weiterentwickelt worden.

Basisdatensatz der AG STADO

Mit dem Basisdatensatz der AG STADO verfügt das Helfefeld über ein standardisiertes Erhebungsverfahren mit einem breit abgestimmten Set an Indikatoren und Variablen zur Dokumentation von Hilfe und einheitlichen

⁶ Die bisher vorliegenden Wohnungsnotfallstatistiken bieten diese Möglichkeit bisher (noch) nicht, sollten aber perspektivisch in diese Richtung weiterentwickelt werden.

Verfahren zur Ausgabe und Auswertung von Daten für unterschiedliche Praxisanforderungen:

- Zentraler Aspekt eines solchen Basisdatensatzes ist die darin vorgenommene Standardisierung eines Erhebungsverfahrens innerhalb des Hilfefeldes. Dazu schreibt der Basisdatensatz die verbindliche Umsetzung einer einheitlichen Erhebungslogik in den unterschiedlichen Softwarelösungen vor, die in den Einrichtungen und Diensten der Hilfen in Wohnungsnotfällen zur Anwendung kommen. Die Standardisierung des Erhebungsverfahrens sichert eine bundesweit einheitliche Dokumentation von Hilfen in den insgesamt sehr heterogen strukturierten Hilfesystemen und ermöglicht die Integration der Datenerhebung in unterschiedlichen Softwareanwendungen zur Dokumentation von Hilfeprozessen.
- Der Basisdatensatz zeichnet sich darüber hinaus durch ein breit abgestimmtes Set an Indikatoren und Variablen aus, auf deren Basis die Lebenssituation von Menschen in den Hilfen in Wohnungsnot und besonderen sozialen Schwierigkeiten erfasst werden kann. Dazu gehören neben Angaben zur Sozialstruktur (Alter, Geschlecht, Familienstand und Haushaltsstruktur, Bildungsstand, etc.) auch solche zu Einkommen und Arbeit (Einkommenssituation, Arbeits- und Beschäftigungssituation, Arbeitslosigkeit, Überschuldung, etc.), zur Wohn- und Unterkunftssituation (Häufigkeit von Wohnungslosigkeit, Grund und Auslöser eines Wohnungsverlustes, Dauer der aktuellen Wohnungslosigkeit, etc.) und zu Gesundheit und sozialen Kontakten.⁷

Die im Basisdatensatz zusammengefassten Indikatoren und Variablen bedürfen nicht allein aufgrund sich verändernder sozialpolitischer und sozialrechtlicher Rahmenbedingungen einer kontinuierlichen Aktualisierung und Anpassung im Dialog mit den Trägern und Diensten der Hilfen in Wohnungsnotfällen, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass sie die vielfältigen Problemlagen von Menschen in besonderen Lebensverhältnissen und sozialen Schwierigkeiten widerspiegeln müssen, um eine umfassende Dokumentation der Lebenssituation in den Hilfen für Wohnungsnotfälle zu ermöglichen.

- Die technischen Anforderungen des Basisdatensatzes sehen unterschiedliche Verfahren zur Auswertung sowohl auf der Ebene der dokumentierenden Dienste und Einrichtungen als auch auf Landes- und Bundesebene vor. Nutzer des Basisdatensatzes sind somit in der Lage, je nach Bedarf Jahresauswertungen, Stichtagsauswertungen oder Verlaufsauswertungen ihrer Daten vorzunehmen. Dies ermöglicht nicht nur eine differenzierte Auswertung der erhobenen Daten durch die Einrichtungen und Dienste selber, sondern zugleich auch die Weitergabe von Daten an übergreifende Erhebungsverfahren wie Stichtagserhebungen der Freien Wohlfahrtspflege oder Wohnungsnotfallstatistiken auf Landes- oder Bundesebene. Gesonderte Datenerhebungen und/oder eine zusätzliche Aufbereitung von Daten werden dadurch vermieden.
- Voraussetzung für ein solches Erhebungsverfahren ist ein ausreichender Schutz der Daten sowohl der Klientinnen und Klienten der Hilfen in Wohnungsnotfällen wie auch der Einrichtungen und Dienste.

⁷ Weitere Informationen unter www.bagw.de: Themen / Dokumentation und Statistik / Grundlagen und Standards.

Dies gilt besonders für alle Verfahren der Weitergabe von Daten an Dritte. Die mit dem Basisdatensatz ausgestatteten Softwareanwendungen wandeln daher die personenbezogenen Daten in statistische Aggregate um, die keine Rückschlüsse auf konkrete Personen zulassen. Anders als bei verschlüsselten Daten ist bei diesem Verfahren eine Rekonstruktion von Einzeldatensätzen ausgeschlossen.

3. Entwicklungsstand einschätzen und Entwicklungsbedarfe erkennen

Hinsichtlich des aktuellen Entwicklungsstandes zeichnet sich Nordrhein-Westfalen vor allem durch eine integrierte Wohnungsnotfallstatistik aus, in die Angaben zur Zahl wohnungsloser Menschen sowohl aus dem Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung als auch der Hilfen nach SGB II / SGB XII einfließen. Gleichzeitig weist das Bundesland eine nahezu flächendeckende Dokumentation der Hilfen in Wohnungsnotfällen auf der Grundlage des Basisdatensatzes der AG STADO auf, der verbindliche Basis für die Erbringung von Leistungs- und Erfolgsnachweisen gegenüber Kosten- und Leistungsträgern der Hilfen nach §§ 67ff. SGB XII ist. Entwicklungsbedarfe zeigen sich im Bereich der integrierten Wohnungsnotfallstatistik vor allem hinsichtlich der Einbeziehung von Daten zur Prävention von Wohnungsverlusten, während hinsichtlich der Dokumentation von Hilfen vor allem der Bereich niedrigschwelliger Hilfeangebote, etwa bei medizinisch-pflegerischen Angeboten, aber auch bei frauenspezifischen Angeboten noch weiter gestärkt werden muss. Gleichzeitig ist es notwendig, die aus den verschiedenen Erhebungsansätzen gewonnenen Daten stärker als bisher im Rahmen eines abgestimmten Berichtswesens für die eigene fachpolitische Arbeit auf regionaler und Landesebene zu nutzen.

3.1 Wohnungsnotfallstatistik

Für die Implementierung und regelmäßige Durchführung einer Wohnungsnotfallstatistik auf Landesebene bedarf es neben einer gesetzlichen Verankerung entsprechender Erhebungspflichten für die Kommunen und Landkreise auch verbindlicher Vereinbarungen mit den freiverbandlichen Trägern der Hilfen in Wohnungsnotfällen über die Bereitstellung entsprechender Daten. Nur so kann sichergestellt werden, dass

- Daten aus dem gesamten Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen in einer landesweiten Wohnungsnotfallstatistik zusammenfließen,
- die in der Wohnungsnotfallstatistik zusammengeführten Daten einer einheitlichen Erhebungs- und Auswertungslogik folgen, und
- über einen Datenabgleich Doppelzählungen am jeweiligen Stichtag vermieden werden.

Die bisherigen Erfahrungen mit der integrierten Wohnungsnotfallstatistik in Nordrhein-Westfalen zeigen, dass es gelungen ist, eine breite Abstimmung über das Erhebungsverfahren zwischen kommunalen und freiverbandlichen Trägern der Hilfen in Wohnungsnotfällen zu erreichen. Die große Zahl der teilnehmenden Datenlieferanten verweist auf eine hohe Akzeptanz der Statistik und ihrer Verfahren sowohl bei den Kommunen und Landkreisen als

auch bei den freiverbandlichen Trägern der Hilfen in Wohnungsnotfällen, die an der Wohnungsnotfallstatistik teilnehmen.⁸ Dabei wird deutlich, dass alle beteiligten Akteure ein hohes Interesse an einer eigenständigen Dokumentation der Daten haben, die nicht zuletzt auch der Weiterentwicklung des örtlichen Hilfesystems für Wohnungsnotfälle dienen.

Die integrierte Wohnungsnotfallberichterstattung in Nordrhein-Westfalen konzentriert sich in ihrer derzeitigen Ausrichtung ausschließlich auf Personen und Haushalte, die tatsächlich von Wohnungslosigkeit betroffen sind, während unmittelbar von Wohnungsverlust bedrohte Personen bislang in der jährlich durchgeführten Erhebung nicht berücksichtigt werden.⁹

Perspektivisch ist eine solche umfassende Erhebung von Wohnungsnotfällen um den Bereich der Prävention von Wohnungsverlusten zu erweitern. Dazu sind folgende Daten in die jährliche Erhebung einzubeziehen:

- Zahl der bei den Amtsgerichten anhängigen Räumungsklagen
- Zahl der anstehenden Zwangsräumungen¹⁰

Entsprechende Daten können von Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungsverlusten erhoben und bereitgestellt werden, die unter anderem auch über Angaben zur Zahl der Räumungsklagen bei Zahlungsverzug im Rahmen der Mitteilungspflicht in Mietsachen verfügen.¹¹ Erst auf der Grundlage einer solchen Datenlage kann eine Wohnungsnotfallstatistik auch mittel- und langfristig zu einer bedarfsgerechten Entwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen beitragen.

🕒 Kap. Prävention

Abb. 3: Integrierte Wohnungsnotfallstatistik



⁸ Vgl. hierzu die »Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen«, veröffentlicht vom Sozialministerium NRW.

⁹ Zur Möglichkeit der Einbeziehung von Personen, die in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben, hat sich die Machbarkeitsstudie des Statistischen Bundesamtes (König, 1998) eher kritisch geäußert. Eine Einbeziehung dieser Wohnungsnotfallkategorie in eine integrierte Wohnungsnotfallstatistik scheint methodisch nur schwer umsetzbar.

¹⁰ Im Gegensatz zu Angaben über anhängige Räumungsklagen und anstehende Zwangsräumungen besteht für die Meldung der Zahl der Wohnungskündigungen aufgrund von Mietschulden keine Rechtsgrundlage. Darüber hinaus bestehen hinsichtlich einer solchen Meldung auch begründete datenschutzrechtliche Bedenken, so dass entsprechende Angaben kaum in eine integrierte Wohnungsnotfallberichterstattung einbezogen werden können.

¹¹ Empfänger der Mitteilungen sind je nach Bundesland unterschiedliche Stellen. Für eine Übersicht hierzu vgl.: Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. zur rechtlichen Gestaltung der Beteiligung frei-gemeinnütziger Träger bei der Prävention von Wohnungsverlusten. Organisation und Rechtsanwendung, Bielefeld 2011 (BAG W, 2011).

3.2 Dokumentation von Hilfen

In Nordrhein-Westfalen findet seit Jahren eine nahezu flächendeckende Dokumentation der Hilfen in Wohnungsnotfällen auf der Grundlage des Basisdatensatzes der AG STADO statt. Wesentlicher Grund hierfür ist die Tatsache, dass die Dokumentation der Hilfen zugleich als verbindliche Grundlage für die Erbringung von Leistungs- und Erfolgsnachweisen gegenüber den Kosten- und Leistungsträgern der Hilfen nach §§ 67ff. SGB XII erfolgt. Damit verfügen die Einrichtungen und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen über ein landesweit einheitliches Dokumentationssystem, das zu einer hohen Vergleichbarkeit der Daten innerhalb des Hilfesystems beiträgt.

Eine solche Dokumentation der Hilfen trägt maßgeblich zu einer fundierten Argumentationsbasis gegenüber Politik und Öffentlichkeit bei und ist eine wichtige Voraussetzung für die Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Gleichzeitig ermöglicht sie den Einrichtungen und Diensten der Hilfen in Wohnungsnotfällen eine problemlose Weitergabe von (Einzel-) Daten aus diesem Dokumentationssystem auch an andere Erhebungssysteme, die ebenfalls an die Standards des Basisdatensatzes anknüpfen, wie dies bei der integrierten Wohnungsnotfallstatistik des Landes Nordrhein-Westfalen der Fall ist.

Die umfassende Nutzung des Basisdatensatzes als Grundlage der Dokumentation von Hilfen trägt auch dazu bei, dass Einrichtungen und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen aus Nordrhein-Westfalen in großem Umfang Daten für das Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit (DzW) der BAG W bereitstellen, das bundesweite Statistiken zur Lebenssituation von Menschen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten liefert.

Die bisherige Entwicklung zeigt, dass vor allem in Bundesländern, in denen die Dokumentation von Hilfen auf der Basis des Basisdatensatzes verbindliche Grundlage für die Erbringung von Leistungs- und Erfolgsnachweisen gegenüber den Kosten- und Leistungsträgern ist, der Basisdatensatz nahezu flächendeckend eingesetzt und auch für die eigene Öffentlichkeitsarbeit genutzt wird.

Doch auch wo eine nahezu flächendeckende Dokumentation auf der Grundlage des Basisdatensatzes erfolgt, bleiben oftmals noch »Lücken« in der Dokumentation von Hilfen. Dies betrifft vor allem spezielle Hilfeangebote, die aufgrund ihrer Niedrigschwelligkeit und/oder ihres spezifischen Projektcharakters keine umfassende Erhebung von Daten zur Dokumentation ihrer Hilfeangebote vornehmen. Dazu gehören vor allem die in den letzten Jahren verstärkt entstandenen medizinischen Angebote für wohnungslose Menschen, die – zumeist in Form von Projekten initiiert – nicht oder nur in geringem Maße in der Lage sind, für ihre Arbeit auf Dokumentationssoftware zurückzugreifen, die die Variablen des Basisdatensatzes nutzen. Bereits 2007 wurde dem Basisdatensatz ein spezieller Teildatensatz für medizinisch-pflegerische Projekte hinzugefügt, der aber bisher nur von einer kleinen Zahl medizinischer Angebote genutzt wird. Auch hier führt die bisher nur unzureichende Datenlage dazu, dass die fachpolitische Weiterentwicklung der Hilfeangebote nicht oder nur in geringem Maße mit statistischem Material untermauert werden kann.

Gleichzeitig bestehen auch weiterhin »Lücken« hinsichtlich der Dokumentation von Hilfen in spezifischen Angeboten für Frauen in Wohnungslosigkeit und besonderen sozialen Schwierigkeiten. Hier konnte in den letzten Jahren auch im Dokumentationssystem der BAG W die Datenbasis nur in geringem Maße ausgeweitet werden und noch immer findet in

vielen dieser Angebote keine Dokumentation der Hilfen auf Grundlage des Basisdatensatzes statt.

Dies leitet über zu der Frage, welche Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Nutzung der gewonnenen DzW-Daten im Hilfesystem bestehen. Dazu gehört vor allem die Frage, wo und in welchem Maße Daten aus der Dokumentation der Hilfen für Statistik- und Jahresberichte auf der Ebene des lokalen Hilfesystems genutzt und in der fachpolitischen Arbeit auf regionaler oder Landesebene eingesetzt werden. Hier bedarf es der kontinuierlichen Entwicklung eines im Hilfesystem abgestimmten Berichtswesens, das es erlaubt, aktuelle Entwicklungen im Hilfesystem frühzeitig zu erkennen und zu analysieren und für die eigene fachpolitische Arbeit zu nutzen.

Hierzu ist in einem ersten Schritt eine *trägerinterne* Abstimmung notwendig, um sicherzustellen, dass eine einheitliche statistische Erfassung von Hilfen in allen Einrichtungen und Diensten erfolgt, die die Grundlage für ein auf Trägerebene abgestimmtes Berichtswesen darstellt. Voraussetzung hierfür ist unter anderem auch eine entsprechende Anpassung bei den verwendeten Softwarelösungen zur Dokumentation von Hilfen, um eine reibungslose Zusammenführung der Statistiken zu gewährleisten.

In einem zweiten Schritt ist eine *trägerübergreifende* Abstimmung notwendig, um auch auf lokaler und regionaler Ebene Gesamtauswertungen zu ermöglichen, die Daten für die Planung und Weiterentwicklung des Hilfesystems insgesamt bereitstellt.

Der Basisdatensatz der AG STADO bietet hierfür eine wichtige Grundlage, da die hierin zusammengefassten Variablen als bundesweiter Standard anerkannt sind und der Datensatz daher ein hohes Maß an Transferierbarkeit aufweist.

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2011): Empfehlung zur rechtlichen Gestaltung der Zusammenarbeit frei-gemeinnütziger und öffentlicher Träger bei der Prävention von Wohnungsverlusten. Organisation und Rechtsanwendung, Bielefeld

König, Christian (1998): Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit. Erhebung nach §7BStatG, Wiesbaden (Statistisches Bundesamt)

Weiterführende Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2012): Dauerthema Wohnungsnotfall-Berichterstattung, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 54, Nr. 3, S. 111

Busch-Geertsema, Volker; Ruhstrat, Ekke-Ulf (2009): Integrierte Wohnungsnotfallberichterstattung auf der Ebene von Kommunen, Ländern, des Bundes und der Europäischen Union, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 51, Nr. 1, S. 1–8

Heinz, Stefan (2011): Regionale Wohnungsnotfallberichterstattung. Stand und Entwicklung der LIGA Stichtagserhebung Baden-Württemberg, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 53, Nr. 3, S. 96–101

Jordan, Rolf (2015): Wohnungsnotfallstatistik auf Länderebene – Debatten und Entwicklungen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 57, Nr. 2, S. 33–35

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (Hg.) (2015): Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2014 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen, Sozialberichterstattung NRW. Kurzanalyse, Düsseldorf

Schmidt, Gabriele; Gisewski, Linda (2015): Integrierte Wohnungsnotfallberichterstattung in Nordrhein-Westfalen. Weiterentwicklung und Qualifizierung der Landes-Obdachlosenstatistik, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 57, Nr. 2, S. 36

Schödl, Regina (2015): (K)eine Wohnungslosenstatistik in Berlin, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 57, Nr. 2, S. 37–40

Schröder, Helmut (2004): Das bundesweite Dokumentationssystem der Wohnungslosenhilfe. Hintergründe, Ergebnisse und Perspektiven, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 46, Nr. 4, S. 134–138

Specht, Thomas (2011): Eine bundesweite Wohnungsnotfallstatistik im Kontext der Strategien der Sozialberichterstattung über Menschen in Wohnungsnot und Sozialer Ausgrenzung, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 53, Nr. 3, S. 81–85

Specht, Thomas (2015): Bundesweite Wohnungsnotfallstatistik – notwendig und machbar! Eckpunkte für die Einführung, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 57, Nr. 2, S. 41–44

Strunk, Andreas (2009): Methodologische Überlegungen zu Sozialberichterstattung und Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit Jg. 51, Nr. 1, S. 8–12

Kapitel 9

Bürgerschaftliches Engagement

Rolf Jordan

Die aktuelle sozialpolitische Situation in Deutschland ist gekennzeichnet durch eine hohe Zahl von Menschen, die in Armut leben oder einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind.¹ Gleichzeitig ist – als Reaktion auf die offensichtlicher werdende soziale Spaltung in der Gesellschaft – ein verstärktes ehrenamtliches Engagement von Bürgerinnen und Bürgern für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu beobachten. Dies erfolgt in einem weiten Feld der materiellen Versorgung durch Kleiderkammern, Suppenküchen, so genannten »Tafeln«², Tauschbörsen und vielen anderen Initiativen.

Dieses bürgerschaftliche Engagement hat auch in den Hilfen in Wohnungsnotfällen in den letzten Jahren eine stetige Ausweitung erfahren und ist heute in vielen Bereichen zu finden, in denen entsprechende Initiativen dazu beitragen, Angebotslücken zu schließen und Leistungen anzubieten, die aufgrund fehlender oder unzureichender sozialstaatlicher Ressourcenbereitstellung nicht oder nicht mehr in ausreichendem Maße bereitgestellt werden.

Mit der quantitativen Ausweitung dieser ehrenamtlichen Initiativen ist zugleich auch eine gesellschaftliche und politische Aufwertung bürgerschaftlichen Engagements in den Hilfen in Wohnungsnotfällen einhergegangen. Gleichzeitig wächst jedoch auch die Kritik an diesen Initiativen und der ihnen innewohnenden Tendenz zur Verfestigung von Parallelstrukturen neben der Regelversorgung und der damit verbundenen Gefahr der Aushöhlung bestehender Rechtsnormen.³ Im Zentrum der Kritik steht dabei nicht zuletzt auch die Frage nach dem Verhältnis der professionellen Sozialarbeit zu den unterschiedlichen Formen bürgerschaftlichen Engagements und ihren Angeboten.

Grundsätzlich lassen sich Formen bürgerschaftlichen Engagements dahingehend unterscheiden, ob ihre Angebote innerhalb oder außerhalb des professionellen Systems der Hilfen in Wohnungsnotfällen angesiedelt sind. Dabei ist die freiwillige (und in der Regel unbezahlte) Mitarbeit engagierter Menschen in den Einrichtungen und Diensten der Hilfen in Wohnungsnotfällen, die der Unterstützung der professionellen Sozialarbeit dient, von jenem bürgerschaftlichen Engagement zu unterscheiden, das sich in vielfältigen Formen komplementär ausgerichteter, zusätzlich zu den Angeboten des Hilfesystems geschaffener Angebote manifestiert.⁴

¹ Zur Armutsentwicklung in Deutschland vgl. u. a. die jüngste Studie des Paritätischen Gesamtverbandes zur Armutsentwicklung: Zeit zu handeln. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2016 (DPWV, 2016). Zur Situation in Nordrhein-Westfalen siehe den aktuellen »Sozialbericht NRW 2016« (MAIS 2016).

² Zur Entwicklung der »Tafeln« in Deutschland vgl. u. a. Selke (2010) und Selke/Maar (2011).

³ Die Kritik an dieser Entwicklung hat bereits sehr früh, vor der massiven Ausweitung entsprechender Strukturen, eingesetzt. Vgl. hierzu u. a. die Diskussion in der Zeitschrift »wohnunglos«, 3/1997, zum Schwerpunktthema »Bürgerschaftliches Engagement«; siehe für einzelne Artikel der Ausgabe unter »weiterführende Literatur« am Ende dieses Kapitels.

⁴ Dieser Ansatz folgt im Wesentlichen jenem des Diskussionspapiers der BAG Wohnungslosenhilfe zur ehrenamtlichen Arbeit in Einrichtungen und sozialen Diensten der Wohnungslosenhilfe (BAG W, 2006).

1. Bürgerschaftliches Engagement außerhalb des professionellen Systems

Bürgerschaftliche
Wohlfahrtsökonomie

Bürgerschaftliches Engagement im sozialen Bereich ist von seinen Grundsätzen her in erster Linie auf die Abfederung bestehender sozialer Mängel ausgerichtet. Durch den seit Jahren zu beobachtenden Ab- und Rückbau sozialer Sicherungssysteme werden Notlagen armer und sozial ausgegrenzter Menschen verschärft, zu deren Linderung seit Jahren in vielen Orten eine Vielzahl von Initiativen gegründet wurden, deren Zahl sich stetig vergrößert. Zehntausende engagieren sich mittlerweile bundesweit in solchen Initiativen, um die Notlage von Menschen in Armut zu lindern. Entstanden ist eine »bürgerschaftliche Wohlfahrtsökonomie«, die in zum Teil hocheffizienten Organisationsstrukturen agiert. Sie ist unter anderem Ausdruck für ein gewachsenes gesellschaftliches Bewusstsein dafür, dass die Verantwortung für soziale Not weder dem Staat noch den professionellen Diensten allein überlassen werden kann. Diese Entwicklung zeigt, dass Menschen zunehmend bereit sind, die wachsende Kluft zwischen Armut und Reichtum in Deutschland nicht nur zu thematisieren, sondern zugleich durch eigenes Engagement Notlagen lindern zu helfen. Dabei handelt es sich jedoch um eine äußerst ambivalente Entwicklung. So verweist jede der bestehenden »Tafeln«, jedes neu eröffnete Sozialkaufhaus zum einen auf den grundlegenden gesellschaftlichen Mangelzustand, der damit behoben werden soll, und zugleich auch auf den »guten Willen«, die Spendenbereitschaft und das in der Bevölkerung vorhandene Potenzial, sich zugunsten von »armen Menschen« zu engagieren.

Verfestigung von Exklusion

Zum anderen wird in dieser Entwicklung jedoch der Armutsbegriff auf eine rein materielle Komponente und die Überwindung von Armutslagen auf den Aspekt der Befriedigung von Minimalbedürfnissen reduziert. Doch Almosen können soziale Ausgrenzung, also den Mangel an rechtlicher Gleichbehandlung und sozialer Einbindung sowie an Bildungschancen und kultureller und politischer Teilhabe nicht beseitigen. Sie tragen mitunter zu einer Verfestigung von Exklusion bei und können darüber hinaus unter Umständen zu einem Fernbleiben professionell aufgebauter Hilfeleistungen führen.

Neue Ökonomie der
Wohltätigkeit

Damit ist zugleich auf das Spannungsverhältnis zwischen ehrenamtlicher Hilfe und professioneller sozialer Arbeit auch in den Hilfen in Wohnungsnotfällen verwiesen. Schon seit langem wird von kritischen Wissenschaftlern angemahnt, dass der Staat sich gerade auch unter Verweis auf das vorhandene Potenzial eines bestehenden und weiter zu aktivierenden bürgerschaftlichen Engagements immer mehr aus der – vor allem finanziellen – Unterstützung der professionellen Hilfe zurückzieht. Diese »neue Ökonomie der Wohltätigkeit« würde von Seiten der Sozialpolitik sogar als effizientes Gegenmodell zu einer staatlich finanzierten Sozialarbeit gesehen.

Um einer solchen möglichen Entwicklung entgegen zu wirken, muss die professionelle Sozialarbeit bürgerschaftliches Engagement stärker in das vorhandene Hilfesystem integrieren und im Sinne einer partnerschaftlichen Kooperation und Netzwerkarbeit gegenseitig Aufgabenbereiche, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten absprechen. Gerade weil die zur Verfügung stehenden Ressourcen im sozialen Bereich zunehmend knapper werden, ist professionelle soziale Arbeit auch in den Hilfen in Wohnungsnotfällen immer mehr auf die Projekte ehrenamtlicher Arbeit angewiesen, um entweder zusätzliche Angebote anbieten zu können oder eine qualitativ hochwertige und notwendige Angebotsstruktur vor Ort aufrecht erhalten zu können. Oberste Priorität für eine solche Kooperation hat

dabei der Erhalt sozialstaatlich garantierter Rechtsansprüche. Bürgerschaftliches Engagement und die Leistungen der »Wohltätigkeitsökonomie« spielen hierbei eine unterstützende, aber nicht hinreichende Rolle.

1.1 Fragen zu Entwicklungsstand und Entwicklungsbedarfen

In der Praxis muss sich das Augenmerk vor allem auf jene Formen bürgerschaftlichen Engagements richten, die nicht das Fehlen sozialstaatlich garantierter Rechte und Ansprüche zu kompensieren versuchen, sondern vielmehr als zusätzliche Angebote eine qualitative Bereicherung für das Hilfesystem darstellen.⁵ Hierzu gilt es, Indikatoren herauszuarbeiten, die eine jeweils besondere Qualität bürgerschaftlichen Engagements gegenüber der Arbeit der professionellen Sozialen Arbeit erkennen lassen.

Dies kann entlang eines Rasters erfolgen, mit dem Quantität (Zahl und Umfang entsprechender Angebote) und Qualität (inhaltliche Ausrichtung und sozialpolitischer Stellenwert) bürgerschaftlichen Engagements eingeschätzt und beurteilt werden können:

- *Grad der Ausrichtung auf rein materielle Hilfen:* Bürgerschaftliches Engagement soll und darf nicht einseitig auf die Bereitstellung von Almosen ausgerichtet sein und damit eigene Versorgungsstrukturen neben der Regelversorgung schaffen. Ziel muss vielmehr die Bereitstellung von (Sach-)Leistungen sein, die zu einer Ergänzung und Unterstützung bereits bestehender professioneller Hilfen beitragen, wie dies etwa bei Kleiderkammern der Fall sein kann.

Ausrichtung auf rein materielle Hilfen

Entsprechende Angebote und Leistungen tragen dann zu einer Stärkung des professionellen Hilfesystems dort bei, wo sie nicht als Substitut für Regelleistungen dienen und über die Bedarfsdeckung der Regelversorgung hinausgehen.

- *Grad der Konkurrenz zum professionellen Hilfesystem und zur Regelversorgung:* Felder des bürgerschaftlichen Engagements und der professionellen Hilfe arbeiten oftmals nebeneinander her und stehen dadurch nicht selten in einem Konkurrenzverhältnis zueinander. Angebote des bürgerschaftlichen Engagements dienen dann zwar dazu, fehlende oder unzureichende Angebote der Regelversorgung zu kompensieren, sie tragen aber dadurch gerade nicht zu einer stärkeren Durchsetzung von Rechtsansprüchen Betroffener auf die Regelversorgung bei.

Konkurrenz zum professionellen Hilfesystem

Zu fragen ist darüber hinaus, ob und in welchem Maße die Selbsthilfepotenziale der betroffenen Menschen gestärkt werden können oder ob durch eine entsprechende Versorgung mit sozialen und wohltätigen Dienstleistungen dazu beigetragen wird, dass das Vertrauen der Betroffenen in die eigenen Kräfte und Ressourcen (weiter) schwindet.

⁵ »Bürgerschaftliches Engagement darf vom Staat nicht als Ersatz für qualifizierte Hilfeangebote missbraucht werden. Aber zugleich ist die Wohnungslosenhilfe auf ehrenamtliches bürgerschaftliches Engagement angewiesen und arbeitet mit allen Initiativen, die Menschen- und Bürgerrechte respektieren, kooperativ zusammen.« (Grundsatzprogramm der BAG W, 2001, S. 8f.).

Einbeziehung von Betroffenen

- *Grad der Einbeziehung von Betroffenen:* Primäre Zielsetzung aller Bemühungen der Hilfen in Wohnungsnotfällen sollte neben der Versorgung mit existenziellen Gütern die Integration wohnungsloser Menschen in das Gemeinwesen sein. Durch eine enge Zusammenarbeit engagierter Bürger mit von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Menschen können Angebote des bürgerschaftlichen Engagements zu einem besseren Verständnis für die Lebenslagen dieser Menschen beitragen und so ihre (Re-)Integration im Sozialraum fördern.

Durch die Einbeziehung von Betroffenen in Angebote des bürgerschaftlichen Engagements können von Wohnungslosigkeit betroffene Menschen mehr Akzeptanz, Achtung und Wertschätzung erfahren. Gesellschaftliche Ausgrenzung kann auf diese Weise gemindert werden. Gleichzeitig kann ein breiterer Zugang zu Ressourcen geschaffen werden, den professionelle Hilfe nicht oder nicht in ausreichendem Maße abdecken kann.

Kooperation und Vernetzung

Die Einbindung von Angeboten für wohnungslose Menschen, die durch bürgerschaftliches Engagement getragen werden, in das System der professionellen Hilfen bedarf der Schaffung von Rahmenbedingungen für die Kooperation und Vernetzung. Das Ziel dabei ist eine Stärkung und bedarfsgerechte Weiterentwicklung des lokalen Gesamthilfesystems:

- Einbeziehung von Betroffenen und professioneller Sozialer Arbeit in die Konzeption und Weiterentwicklung von Angeboten des bürgerschaftlichen Engagements für wohnungslose Menschen
- Vereinbarungen zum Austausch und zur Kooperation zwischen Ehrenamtlichen und Fachkräften der Sozialen Arbeit
- Kooperativer Arbeitsansatz mit konkreten Arbeitsaufgaben und Zuständigkeiten
- Kontakte und Informationsaustausch

Praxisbeispiel

Ehrenamtliche Wohnungssuchbörse (Pinneberg)

Die Idee für die Wohnungssuchbörse ist in der Beratungsstelle für Wohnungslose und der Sozialen Wohnraumhilfe des Diakonischen Werkes des Kirchenkreises Pinneberg entstanden. Es geht dabei in erster Linie um ganz praktische Hilfen bei der Wohnungssuche, z. B. Kontaktaufnahme zu potentiellen Vermietern, Vereinbarungen von Wohnungsbesichtigungsterminen, Sichten der Zeitungsinserate, Überwinden von sprachlichen Hemmnissen wegen Migrationshintergrund.

In der Wohnungssuchbörse sind seit mehreren Jahren Ehrenamtliche jeweils mittwochs vormittags in den Räumen der Lutherkirche damit beschäftigt, mit hilfebedürftigen Wohnungssuchenden Kontakte zu Vermietern aufzunehmen und Besichtigungen zu verabreden. Dieses geschieht in enger Zusammenarbeit mit der Beratungsstelle, die per Fax ihre Klienten zuweist und ebenso eine Rückmeldung über Erfolg oder Misserfolg erhält.

Die ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben gute Fähigkeiten darin entwickelt, Vermieter auf eventuelle Handicaps von Wohnungssuchenden zwar hinzuweisen, trotzdem über einen

Besichtigungstermin Kontakte zwischen Wohnungssuchenden und Vermietern herzustellen und damit den Wohnungssuchenden gute Chancen auf eine Anmietung einzuräumen.

Begleitet und fachlich angeleitet werden die Ehrenamtlichen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Beratungsstelle. In regelmäßigen Abständen finden Treffen statt, in denen Informationen über den Wohnungsmarkt weitergegeben werden. Es werden z. B. Mietobergrenzen besprochen, Informationen über den Kontakt zu einzelnen Vermietern und Gesellschaften ausgetauscht und Handlungsalternativen aufgezeigt.

www.luther-pinneberg.de/index.php/gruppen-angebote/sozial-diakonisch/wohnungssuchboerse.

2. Bürgerschaftliches Engagement innerhalb des professionellen Systems

Neben den zahlreichen Initiativen einer »bürgerschaftlichen Wohltätigkeitsökonomie« findet sich auch eine Reihe von Formen der Mitwirkung / Mitarbeit ehrenamtlich Tätiger innerhalb der Einrichtungen und Dienste der professionellen Hilfen in Wohnungsnotfällen. Bestehende Ansätze einer solchen Mitwirkung und Mitarbeit und die Vielzahl der außerhalb und neben den professionellen Angeboten existierenden, ehrenamtlich geführten Projekte und Organisationen machen deutlich, dass den Anforderungen an einen kontinuierlichen und zuverlässigen Einsatz sehr wohl entsprochen werden kann.

Dabei variieren allerdings die Anforderungen, die – abhängig vom jeweiligen Einsatzgebiet – an die persönlichen Voraussetzungen der ehrenamtlich Mitarbeitenden innerhalb der professionellen Hilfen zu stellen sind. Insbesondere in der personenbezogenen Hilfe muss sehr genau geprüft werden, ob Ausschlusskriterien wie ein zu geringes Konzeptionsverständnis, fehlende Dialogbereitschaft oder mangelnde (Selbst-) Reflexionsfähigkeit vorliegen, die einer Mitwirkung / Mitarbeit ehrenamtlich Tätiger entgegenstehen. So sprechen mangelnde Bereitschaft oder unzureichende Fähigkeiten, die konzeptionelle und didaktische Ausrichtung des jeweiligen Dienstes in seinen Grundzügen zu verstehen und umzusetzen, grundsätzlich gegen eine direkte ehrenamtliche Begleitung wohnungsloser Menschen. Die Arbeit mit Menschen, die ohnehin häufig Erfahrung mit Abwertung, Bevormundung und vermeintlich pädagogischer Indoktrination gemacht haben, benötigen diskursfähige und -bereite Menschen, die sich auf ihr Gegenüber einlassen können und Hoffnungslosigkeit und Ohnmacht nicht mit rigider Moral beantworten.

Wo sich jedoch die Ziele und Hilfeangebote der professionellen Hilfen in Wohnungsnotfällen mit den Zielen und Motiven ehrenamtlich Tätiger in Übereinstimmung bringen lassen, ist auch ein bedarfsorientierter und kontinuierlicher Einsatz von ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern möglich. Die Integration ehrenamtlicher Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in die traditionellen Tätigkeitsfelder der professionellen Sozialarbeit stellt dann keine Absenkung bestehender Standards in der

Hilfe dar, sondern kann – unter Beibehaltung der Kernkompetenzen der Sozialarbeit – für die Hilfen in Wohnungsnotfällen bedarfsorientiert genutzt werden.

Das spezifische fachliche Know-how anderer Professionen und Erfahrungskontexte lässt sich produktiv nutzen, und eine gut funktionierende Kooperation mit Ehrenamtlichen kann die professionelle Sozialarbeit entlasten und ermöglicht ihr eine stärkere Konzentration auf Kernkompetenzen. Grundsätzlich lassen sich drei Gruppen ehrenamtlich engagierter Menschen mit je eigenen Kompetenzen und Erfahrungen unterscheiden:

- Menschen mit einer (anderen) Professionalität, die ihre Fachkompetenz in die organisierten Hilfen in Wohnungsnotfällen einbringen
- Menschen ohne spezifische professionelle Kompetenz
- Wohnungslose und ehemals wohnungslose Menschen

Ehrenamtliche aller drei Gruppen lassen sich mit Gewinn in die professionelle soziale Arbeit einbinden und in die Arbeitsabläufe der Hilfepraxis integrieren, wenn sie die dafür nötige Zeit und Motivation aufbringen und ihrem persönlichen Engagement einen Sinn abgewinnen können.

2.1 Fragen zum Entwicklungsstand und zu Entwicklungsbedarfen

In der Praxis muss das Augenmerk dabei vor allem auf jene Ressourcen ehrenamtlichen Engagements gelegt werden, die durch die professionelle Hilfe nicht oder nicht in ausreichendem Maße abgedeckt werden können. Hierzu ist es wichtig, Rahmenbedingungen zu schaffen und Indikatoren herauszuarbeiten, die eine jeweils besondere Qualität bürgerschaftlichen Engagements innerhalb der Arbeit der professionellen Hilfen in Wohnungsnotfällen erkennen lassen.

Auf der Ebene der Mitarbeit Ehrenamtlicher in den Angeboten der professionellen Hilfen sind hierbei vor allem drei Aspekte von zentraler Bedeutung:

- In welchen Bereichen finden sich ehrenamtlich Tätige in den Einrichtungen und Diensten der Hilfen in Wohnungsnotfällen und welche – zusätzlichen – Angebote können dadurch sichergestellt werden?
Voraussetzung für eine Einbeziehung und Mitarbeit Ehrenamtlicher ist eine verbindliche Definition der Kernbereiche der Hilfen durch die professionelle Soziale Arbeit. Dies gilt besonders für jene Kernbereiche, deren Umsetzung zwingend eine fachspezifische Qualifikation voraussetzen. Hierzu zählen vor allem:
 - die Feststellung von Hilfebedarfen
 - die Planung und der konzeptionelle Entwurf von Hilfen
 - die konzeptionelle Ausgestaltung von Projekten und Maßnahmen
 - die individuelle Begleitung und die Anleitung von Gruppenprozessen, soweit sie sozialpädagogischer bzw. sozialtherapeutischer Natur sind
 - sozialpolitische Aufgaben der Vernetzung und Weiterentwicklung von Hilfeangeboten

Daran knüpft die Frage an, wie die beispielsweise vorhandenen juristischen, organisatorischen, sozialpolitischen und journalistischen, aber auch alltagspraktischen oder freizeitbezogenen Kenntnisse und Expertisen der ehrenamtlich Tätigen – in Abhängigkeit von den jeweiligen Aufgabenfeldern der Einrichtungen und sozialen Dienste – für die Klientel der Hilfen erschlossen werden können. So lassen sich Projekte, für die bisher nicht genügend Finanz- und Personalressourcen zur Verfügung stehen, gerade durch das zusätzliche Engagement von ehrenamtlich Tätigen realisieren.

Darüber hinaus ist zu fragen, wie durch die Einbindung wohnortnaher ehrenamtlich Tätiger die Integration und Vernetzung der Einrichtungen und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen innerhalb des Gemeinwesens verbessert und so die Akzeptanz für den zentralen Auftrag der Hilfen in Wohnungsnotfällen erhöht werden kann.

Eine wichtige Rolle kann hier auch die Einbeziehung ehemals wohnungsloser Menschen spielen. Sie kennen die Lebenslage der Betroffenen und können so wertvolle Unterstützung bieten. Begleitung bei Behördengängen, Hilfe bei der Einrichtung einer Wohnung oder im Umgang mit Finanzen erfordern alltagspraktische Fähigkeiten, mit denen sie wohnungslosen Menschen zur Seite stehen können.

- Wie wird die fachliche Einbeziehung ehrenamtlich Tätiger – etwa in Hinsicht auf Aus- und Fortbildung und die Mitwirkung bei der Angebotsentwicklung – gewährleistet?

Die professionelle Sozialarbeit ist gefordert, an all den Stellen koordinierend und zugleich fachlich vermittelnd einzugreifen, wo die nicht immer einfachen Interaktionsprozesse zwischen wohnungslosen Menschen und ehrenamtlich Tätigen einer Unterstützung bedürfen. Sozialarbeit hat dann zusätzlich supervisorische Funktionen – eine Anforderung, für die eine zusätzliche Qualifikation notwendig ist.

Gleichzeitig kann gerade die kritische Sicht des Ehrenamts auf tradierte Arbeitsformen und Institutionen der professionellen Sozialarbeit eine stärkere Selbstreflexion der Sozialen Arbeit befördern und so zu einer Verminderung der gesellschaftlichen Ausgrenzung von wohnungslosen Menschen beitragen.

- Wie kann sichergestellt werden, dass bei Einbeziehung ehrenamtlich Tätiger die qualitativen Standards der sozialen Arbeit gewährleistet bleiben?

Dieser Aspekt berührt die zentrale Frage nach dem Verhältnis von ehrenamtlicher Arbeit und professioneller Sozialarbeit. Wo eine verbindliche Definition der Kernbereiche der Hilfen gegenüber ehrenamtlicher Tätigkeit durch die professionelle Soziale Arbeit nicht oder nicht in ausreichendem Maße erfolgt, besteht für die soziale Arbeit gerade durch die Inanspruchnahme ehrenamtlicher Arbeit die Gefahr einer Absenkung des qualitativen Standards der professionellen sozialen Arbeit.

Die Einbeziehung von ehrenamtlich Tätigen in die Arbeit der Einrichtungen und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen bedarf einer verbindlichen Rahmensetzung, die sich an folgenden Kriterien orientiert:

- Klare Abgrenzung der Kernbereiche der Sozialen Arbeit

- Festlegung der Inhalte und Strukturen der Zusammenarbeit zwischen Ehrenamtlichen und Fachkräften der Sozialen Arbeit (unter Einbeziehung von Betroffenen)
- Entwicklung von Kompetenzprofilen und Schaffung von Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung für ehrenamtlich Tätige
- Schaffung von Austausch- und Mitsprachemöglichkeiten

3. Bürgerschaftliches Engagement im Bereich medizinischer Versorgung

Eine besondere Situation stellt das vielfältige ehrenamtliche Engagement im Bereich der medizinisch-pflegerischen Versorgung wohnungsloser und sozial benachteiligter Menschen dar, das seit vielen Jahren die Angebote der Hilfen in Wohnungsnotfällen ergänzt.

Wohnungslose Menschen sind aufgrund vielfältiger Umstände, die mit ihrer Lebenslage einhergehen, oftmals von den regulären Angeboten der Gesundheits- und Krankenversorgung ausgeschlossen oder werden von den vorhandenen Strukturen der Regelversorgung nur schwer erreicht. Zielgruppenspezifische niedrigschwellige Angebote versuchen diese Versorgungslücken zu schließen und eine angemessene gesundheitliche Grundversorgung zu sichern.

Die Gewährleistung dieser für viele wohnungslose Menschen wichtigen Versorgung ist ohne eine Unterstützung durch ehrenamtliches Engagement nicht möglich. Dazu gehört besonders die ehrenamtliche Mitarbeit von professionellem medizinischen und pflegerischen Personal in den unterschiedlichen Angeboten der medizinischen Versorgung Wohnungsloser.

Je nach Organisationsform der Angebote⁶ kann dabei die Vernetzung in der Praxis unterschiedliche Formen annehmen. Neben der Zusammenarbeit mit eigenständigen Angeboten niedergelassener Ärzte und Ärztinnen sind es vor allem Kooperationsprojekte mit Medizinerinnen und Medizinnern sowie Pflegerinnen und Pflegern im Rahmen spezifischer Projekte der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen, die in diesem Bereich entstanden sind und weiterentwickelt wurden.

Hinsichtlich der Einschätzung des Entwicklungsstandes im lokalen Hilfesystem und möglicher weiterer Entwicklungsbedarfe muss vor allem folgende Frage im Vordergrund stehen: Handelt es sich bei den jeweiligen Projekten um Angebote, die in erster Linie darauf abzielen, wohnungslose und sozial benachteiligte Menschen, die nicht oder nicht mehr von der medizinischen Regelversorgung erreicht werden oder diese aus unterschiedlichen Gründen nicht in Anspruch nehmen, zu erreichen, um diese wieder in das Regelsystem der Gesundheitsversorgung zu integrieren? Dies gilt sowohl für eigenständige Projekte in ehrenamtlicher Trägerschaft als auch für Projekte der professionellen Hilfen in Wohnungsnotfällen, die auf einer Zusammenarbeit mit ehrenamtlichem medizinisch-pflegerischen Personal aufbauen.⁷

📍 Kap. Gesundheit

Zusammenarbeit mit ehrenamtlichem medizinisch-pflegerischem Personal

⁶ Hinsichtlich der Ausdifferenzierung der Angebotsstruktur vgl. u. a.: Rosenke (2005).

⁷ Vgl. hierzu das Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe zur »Sicherstellung der medizinischen Versorgung wohnungsloser Männer und Frauen« (BAG W, 2003), in dem fachliche Eckpunkte für eine angemessene gesundheitliche Grundversorgung in niedrigschwelligem Angeboten der medizinischen Versorgung beschrieben und politische Forderungen dargestellt werden.

Das ehrenamtliche Engagement des medizinisch-pflegerischen Personals erfolgt in vielen Fällen auch aufgrund der zumeist nur unzureichenden finanziellen Absicherung der Projekte. Dies hat zur Folge, dass das ehrenamtliche medizinisch-pflegerische Personal u. U. nicht kontinuierlich mitarbeitet und somit die für eine Versorgung notwendigen Vertrauensstrukturen zwischen den Patientinnen und Patienten und dem medizinischen Personal nicht oder nur bedingt aufgebaut werden können. Für eine Einschätzung des aktuellen Entwicklungsstandes und möglicher weiterer Entwicklungsbedarfe in diesem Bereich ist daher zu fragen, ob eine personelle Beständigkeit in der medizinischen Versorgung gewährleistet ist bzw. wie eine solche Beständigkeit erreicht werden kann. Darüber hinaus handelt es sich bei dem sich ehrenamtlich engagierenden medizinisch-pflegerischen Personal nicht selten um Personen, deren aktive berufliche Betätigung und damit auch ihre letzte fachliche Weiterbildung bereits längere Zeit zurückliegt.

Für eine Einschätzung entsprechender Projekte der medizinischen Versorgung im Hinblick auf den Einsatz ehrenamtlich tätigen medizinisch-pflegerischen Personals ist aber auch die Frage nach dem Selbstverständnis des medizinisch-pflegerischen Personals, das sich in solchen Projekten ehrenamtlich engagiert, von Bedeutung. Dies berührt – vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es sich bei vielen Angeboten um eine Versorgung neben dem bestehenden Regelsystem der Gesundheitsversorgung handelt – vor allem das Verhältnis zu jenen Begrenzungen des Regelsystems der Gesundheitsversorgung, die mit dazu beitragen, dass wohnungslose und von Armut betroffene Menschen auf diese spezifischen Angebote der medizinisch-pflegerischen Versorgung zurückgreifen.

Selbstverständnis des
medizinisch-pflegerischen
Personals

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (2001): Für eine bürger- und gemeindenahere Wohnungslosenhilfe. Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe e. V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (2003): Sicherstellung der medizinischen Versorgung wohnungsloser Männer und Frauen. Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e. V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (2006): Bürgerschaftliches Engagement. Diskussionspapier zur ehrenamtlichen Arbeit in Einrichtungen und sozialen Diensten der Wohnungslosenhilfe, Bielefeld

MAIS, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2016): Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht. Analysen – Maßnahmen – Ergebnisse. Düsseldorf

Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV) (Hg.) (2016): Zeit zu handeln. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2016, Berlin

Rosenke, Werena (2005): Medizinische Hilfe für wohnungslose Frauen und Männer. Die Ergebnisse einer BAG W-Erhebung zum Stand der Projekte der medizinischen Versorgung wohnungsloser Männer und Frauen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 47, Nr. 4, Bielefeld, S. 151–154

Selke, Stefan (Hg.) (2010): Kritik der Tafeln in Deutschland. Standortbestimmungen zu einem ambivalenten sozialen Phänomen, Wiesbaden

Selke, Stefan; Maar, Katja (Hg.) (2011): Transformation der Tafeln in Deutschland. Aktuelle Diskussionsbeiträge aus Theorie und Praxis der Tafelbewegung, Wiesbaden

Weiterführende Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2013): Prinzipien einer normalitätsorientierten gemeindenahen Versorgung älterer und/oder pflegebedürftiger wohnungsloser Männer und Frauen. Eine Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

Feldmeyer, Andrea; Bartjes, Maria-Elisabeth (1997): Modellprojekt des BMFSFJ »Frauen im sozialen Engagement«, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 39, Nr. 3, Bielefeld, S.102–103

Mathies, Christian (1997): Die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für Wohnungslose, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 39, Nr. 3, Bielefeld, S.98–99

Roscher, Falk (1997): Gefährdung von Rechtsansprüchen durch private Wohltätigkeit?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 39, Nr. 3, Bielefeld, S.99–101

Rosenke, Werena (1997): Bürgerschaftliches Engagement in der sozialen Arbeit. Konkurrenz oder Kooperation?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 39, Nr. 3, Bielefeld, S.93–97

Strenz, Holger; Wagner, Harald (1997): Professionelle Dilettanten – Beratung durch Ehrenamtliche?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 39, Nr. 3, Bielefeld, S.104–109

Werth, Sabine (1997): Bürgerschaftliches Engagement – Ersatz oder Ergänzung professioneller Sozialarbeit?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 39, Nr. 3, Bielefeld, S.101–102

Weblinks

Armutsbericht 2016 des Paritätischen Wohlfahrtsverbands: <http://www.der-paritaetische.de/armutsbericht/?size=abezny>

Sozial- und Armutsberichte (Bund, Länder, Kommunen): <http://www.sozialberichte.nrw.de>

Lebenslagen und allgemeine Hilfeansätze

Kapitel 10

Wohnen

Werena Rosenke

1. Das Recht auf Wohnung ist ein Menschenrecht!

Im Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist formuliert: »Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.«¹

Auch in der Europäischen Sozialcharta heißt es: »Jedermann hat das Recht auf Wohnung. [...] Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind:

- den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern;
- der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen;
- die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind.«²

Mit Bezug auf diese völkerrechtlichen Erklärungen lässt sich menschenwürdiger Wohnraum als Wohnraum definieren, der »physisch bewohnbar, nicht baufällig, gesund, rechtlich abgesichert und dauerhaft, nicht überbelegt, Schutz bietend vor gewalttätigen Handlungen« ist (BAG W, 2006, S.1). Diese Kriterien liegen auch der Wohnungsnotfalldefinition der BAG Wohnungslosenhilfe (BAG W) zugrunde.

Bereits 1992 wurde von der BAG W der Versuch einer verfassungsrechtlichen Absicherung des Wohnens unternommen (BAG W, 1992).

👁 Kap. Grundlagen,
Abschnitt 1.1

Vorschlag einer verfassungsrechtlichen Absicherung der Wohnbedürfnisse³

Abs. 1: Der Schaffung und Erhaltung von gesunden Wohnbedingungen für alle Menschen gilt die besondere Verantwortung des Staates. Er sorgt für eine vorausschauende, der Bedarfsentwicklung angepasste Erweiterung des Wohnraumangebots und die Schaffung von Wohnumwelten, die der zentralen Bedeutung der Wohnung für das menschliche Leben gerecht werden. Der Gesetzgeber

¹ Vgl. <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>, abgerufen am 6.6.2016.

² Vgl. <http://www.sozialcharta.eu/europaeische-sozialcharta-revidiert-9162>, abgerufen am 6.6.2016.

³ Dieser Vorschlag wurde von der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. 1992 der Verfassungskommission eingereicht, fand aber keine Berücksichtigung. Der Vorschlag basierte auf: Steinmeier, 1992, S. 395.

bestimmt Inhalt und Grenzen der wirtschaftlichen Verwertung von Wohnraum, gewährleistet einen sozialen Kündigungsschutz und sorgt für einkommensgerechte Mieten.

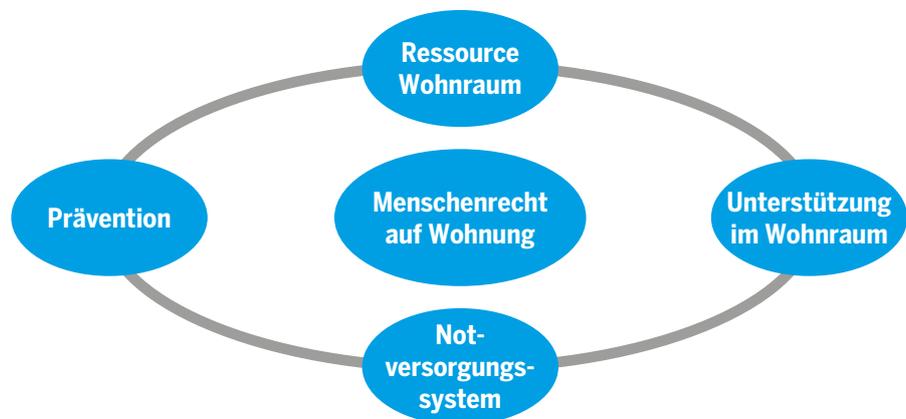
Abs. 2: Bund, Ländern und Gemeinden obliegt die gemeinsame Sorge für die Wohnraumversorgung einkommenschwächerer Bevölkerungskreise. Sie fördern dazu einen sozialen Wohnungsbau sowie private und genossenschaftliche Initiative. Die ausreichende Schaffung von alters- und behindertengerechtem Wohnraum ist sicherzustellen.

Abs. 3: Eine Räumung von Wohnraum darf nur vollzogen werden, wenn zumutbarer Ersatzwohnraum zur Verfügung steht.

Wenn das Recht auf eine Wohnung im Mittelpunkt steht, ergeben sich daraus für die Hilfen im Wohnungsnotfall folgende Handlungsfelder:

1. Die Ressource Wohnraum schaffen und für Menschen in Wohnungsnot erschließen
2. Unterstützung im Wohnraum, um eine Wohnung nachhaltig zu sichern
3. Prävention, um Wohnungsverluste zu verhindern
4. Ein menschenwürdiges Notversorgungssystem, wenn trotz aller Bemühungen ein Wohnungsverlust nicht verhindert werden kann

Abb. 1: Handlungsfelder der Hilfen im Wohnungsnotfall zur Sicherung des Menschenrechts auf Wohnung



In diesem Kapitel des Handbuchs werden zunächst die Themen »Ressource Wohnraum schaffen und für Wohnungsnotfälle erschließen« und »Unterstützung im Wohnraum« behandelt, in den nachfolgenden Kapiteln die Themen »Prävention« und »Notversorgung«.

2. Wohnungspolitische Rahmenbedingungen und Entwicklungen

Wohnungspolitische Rahmenbedingungen beeinflussen die Verfügbarkeit der Ressource Wohnung maßgeblich. Nach Schätzung der BAG W steigt seit 2009 die Zahl der Menschen ohne Wohnung.⁴ Es fehlen bezahlbare

⁴ Vgl. http://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen, abgerufen am 6.6.2016.

Wohnungen für wohnungslose und für andere einkommensarme Haushalte, für Alleinerziehende, für Studierende und viele andere. Auch die Flüchtlinge und EU-Zuwanderer, die Schutz, Arbeit und Auskommen in Deutschland suchen, sind auf bezahlbare Wohnungen angewiesen.

Seit 2002 gibt es eine Million Sozialwohnungen weniger. Es fehlen mindestens 2,7 Millionen Kleinwohnungen. Dieser Wohnungsmangel, insb. bei den kleinen Ein- bis Dreizimmerwohnungen, hat zu einem extremen Anziehen der Mietpreise, insb. in den Ballungsgebieten, geführt. Der besonders großen Nachfragegruppe der Einpersonenhaushalte (16,4 Millionen Menschen) steht nur ein Angebot von 13,6 Millionen Ein- bis Dreizimmerwohnungen gegenüber.⁵ Insgesamt wird der Bau von 400.000 Wohnungen im Jahr, davon mindestens 150.000 preiswerte Wohnungen und Sozialwohnungen, für nötig gehalten.⁶

In einem empirica-Gutachten, erstellt im Auftrag des Zentralen Immobilien Ausschuss e. V. (empirica-Gutachten, 2016), wird von einem zusätzlichen jährlichen Neubaubedarf von mindestens 75.000 Wohnungen ausgegangen, die für die Versorgung der anerkannten Flüchtlinge benötigt werden. Empirica rechnet damit, dass sich in zehn Städten (Frankfurt, Offenbach, Heidelberg, Stuttgart, München, Darmstadt, Heilbronn, Augsburg, Rosenheim und Düsseldorf) der Neubaubedarf verdoppeln wird und in Hamburg, Köln und Berlin um mindestens 50 % erhöht.

Als Ursachen für die Krise auf den Wohnungsmärkten sind u. a. zu benennen:

Krise auf den Wohnungsmärkten

- Öffentlich geförderter und damit preiswerter Wohnraum nimmt sukzessive ab, da die Belegungsbindungen auslaufen, aber nicht mit dem Neubau von Sozialwohnungen oder dem Erwerb von Sozialbindungen gegengesteuert worden ist (vgl. NRW-Bank, 2015).
- Kommunen, Länder und der Bund haben ihre eigenen Wohnungsbestände oder Teile davon an private Investoren verkauft und sich so selbst geeigneter Reserven preiswerten Wohnraums beraubt.
- Große Wohnungsbestände in attraktiven Lagen stehen durch Verdrängungsprozesse (Gentrifizierung), denen nur bedingt gegengesteuert wird, Mieterhaushalten mit geringem Einkommen nicht mehr zur Verfügung. Inzwischen betrifft die Gentrifizierung in manchen Städten oder Quartieren weite Teile der Bevölkerung.
- Noch immer gibt es zu viele Kommunen und Landkreise ohne systematische Prävention, bspw. durch Präventionsfachstellen, mit denen Wohnungsverluste verhindert werden könnten.
- Nicht nur hat es – entgegen früheren Prognosen – einen Bevölkerungszuwachs durch Zuwanderung gegeben, sondern auch der Zuzug aus ländlichen Regionen (zurück) in die Ballungsgebiete

⁵ Pressemitteilung BAG W vom 5.10.2015, Zahl der Wohnungslosen in Deutschland auf neuem Höchststand, http://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/261.html, abgerufen am 6.6.2016.

⁶ Vgl. BMUB – BBSR, 2015b, S. 7; GdW: <http://web.gdw.de/pressecenter/pressekonferenzen/2894-binnenwanderung-zuwanderung-fluechtlinge-wir-brauchen-eine-neubauoffensive-in-deutschland>, abgerufen am 6.6.2016; Pressemitteilung BAG W vom 5.10.2015. Vgl. dazu auch MAIS, 2016: Sozialbericht NRW 2016.

hat dort zu einer weiteren Verknappung auf den Wohnungsmärkten gesorgt.

- Die Zahl der Haushalte, insb. der kleinen Haushalte mit niedrigen Einkommen, ist gewachsen, zugleich beanspruchen Haushalte mit hohen Einkommen zunehmend mehr Wohnfläche.
- Nicht zuletzt spielen auch die Auswirkungen der Finanzkrise eine wichtige Rolle: Es wird in das »Betongold« investiert, d. h. Mietwohnungen werden in Eigentumswohnungen umgewandelt und an in- und ausländische Investoren verkauft. Ehemals preisgünstige Wohnungen sind so dem Wohnungsmarkt auf Dauer entzogen. Bei Neubauten wird in Erwartung guter Rendite bevorzugt in hochpreisige Eigentumswohnungen investiert (s. o. zu Gentrifizierung).

Energiekosten

Armut trotz Arbeit

👁 Kap. Arbeit, Abschnitt 1.2

Föderalismusreform 2006

Alle diese Faktoren führen dazu, dass Mieten in Ballungsregionen deutlich steigen. Es steigen aber auch die Energiekosten (die »zweite Miet«) für viele Haushalte so kräftig, dass sie ihre Rechnungen nicht mehr zahlen können: 345.000 Haushalten im Jahr wird der Strom abgestellt.⁷ Zugleich hat sich die Armut verfestigt, u. a. durch den Niedriglohnsektor und atypische Beschäftigung. Armut trotz Arbeit ist für viele Menschen Realität. Fazit: Einer immer größeren Zahl Wohnungssuchender mit geringem Einkommen steht somit ein ständig schrumpfendes Angebot an bezahlbarem Wohnraum zur Verfügung.

Erschwerend kommt hinzu, dass es seit der Föderalismusreform 2006 keinen nationalen Steuerungsrahmen mehr gibt, der für eine ausreichende Wohnungsversorgung in allen Regionen sorgen könnte.

Weitere Entwicklungen auf Bundes- und Landesebene sind von den lokalen Akteuren wenig bis gar nicht beeinflussbar. Dazu gehören die Sanktionsregelungen im SGB II, die die Chancen von ALG II-Beziehenden, insb. der U-25-Jährigen, auf dem Wohnungsmarkt deutlich negativ beeinflussen, da sich für Vermieter das Mietausfallrisiko durch die mögliche Sanktionierung auch der Kosten der Unterkunft erhöht hat.

Noch immer ist es in der Regel so, dass bundes- oder landeseigene Liegenschaften von den finanziell wenig potenten Kommunen nicht für die Schaffung preiswerten Wohnraums erworben werden können, da diese Liegenschaften im Bieterverfahren von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) an den Meistbietenden verkauft werden.⁸

Viele dieser wohnungspolitischen Fehlentwicklungen werden sukzessive auf Länder- und kommunaler Ebene angegangen.

3. Voraussetzungen eines lokalen und regionalen Wohnraumversorgungskonzepts

Ein Wohnraumversorgungskonzept auf kommunaler bzw. regionaler oder Kreisebene muss alle oben genannten Handlungsfelder mit Bezug zum Menschenrecht auf Wohnen umfassen sowie alle in diesen Handlungsfeldern aktiven Akteure einbinden. Die Hilfen in Wohnungsnotfällen müssen

⁷ Pressemitteilung des Paritätischen Gesamtverbandes vom 16.2.2015, <http://www.der-paritaetische.de/startseite/artikel/news/stromkosten-und-hartz-iv-paritaetischer-wohlfahrtsverband-fordert-sofortmassnahmen-gegen-energiearm>, abgerufen am 6.6.2016.

⁸ Vgl. zu der Thematik auch BMUB/BBSR, 2015a, S. 15.

sich auf kommunalpolitischer Ebene in die Wohnungspolitik einmischen, um solche Konzepte durchzusetzen.

🕒 Kap. Lokale Hilfesysteme

3.1 Wohnungsnotfallberichterstattung und Wohnungsnotfallhilfeplanung

Eine wichtige Voraussetzung eines Wohnraumversorgungskonzeptes ist eine Wohnungsnotfallberichterstattung und eine Wohnungsnotfallhilfeplanung. Daneben sollte ein lokales Wohnungsmarktbarometer oder -monitoring etabliert werden. Orientierung kann dabei die Wohnungsmarktberichterstattung NRW (bspw. NRW.Bank, 2014) geben. Wichtige Indikatoren sind u. a.:

🕒 Kap. Sozialplanung

- Wohnungsbestand in der Kommune / im Landkreis,
 - Bestand preisgünstiger und öffentlich geförderter Wohnungen
 - Bautätigkeit in der Kommune / im Kreisgebiet
 - Bodenmarkt
 - Leerstandsquote
 - Entwicklung des Mietpreisniveaus
 - Belegungsrechte
- Wohnungsnachfrage in der Kommune / im Landkreis
 - Zahl wohnungssuchender Haushalte, die für preisgebundene (=öffentlich geförderte) Wohnungen in Frage kommen
 - Zahl der Wohnungsvermittlungen
- Wohnungsnotfall
 - Zahl der wohnungslosen Menschen, differenziert nach Geschlecht, Alter, Familienstand, Nationalität
 - Zahl der wohnungslosen Menschen in ordnungsrechtlicher Unterbringung
 - Zahl der wohnungslosen Menschen auf der Straße
 - Zahl der wohnungslosen Menschen in Einrichtungen der freiverbandlichen Hilfen im Wohnungsnotfall
 - Zahl der von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen, differenziert nach Geschlecht, Alter, Familienstand, Nationalität
 - Zahl der durchgeführten Räumungen
 - Zahl der abgewendeten Räumungen

Diese kontinuierlich erhobenen Fakten und Daten sind eine wichtige Grundlage, um den lokalen Wohnungsmarkt mit dem Ziel zu steuern, allen Bürgerinnen und Bürgern das Recht auf Wohnung zu sichern und Wohnungslosigkeit zu vermeiden. Diese Daten sollten nicht nur in einzelnen Kommunen, sondern bei Landkreisen auch für das gesamte Kreisgebiet zur Verfügung stehen.

Eine nach Geschlecht, Alter, Haushaltsstruktur differenzierte Wohnungsnotfallberichterstattung ist unverzichtbare Voraussetzung für eine effiziente Wohnungsnotfallhilfeplanung. Liegen diese Daten nicht vor, können freie Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall und Kommunen nur »auf Sicht fahren«, d. h. es werden nur die Betroffenen erreicht, für die das vorgehaltene Angebot passt. Alle anderen Betroffenenengruppen drohen ohne ein passendes Hilfeangebot zu bleiben.

Analysefragen

Analysefragen

- Welche Daten zum Wohnungsbestand in der Kommune und/oder im Landkreis werden erhoben?
- Welche Daten zur Wohnungsnachfrage in der Kommune und/oder im Landkreis werden erhoben?
- Welche Daten gibt es zum Ausmaß und zur Erscheinungsweise der Wohnungslosigkeit in der Kommune und/oder im Landkreis?
- Gibt es eine lokale bzw. kreisweite Wohnungsnotfallberichterstattung und ein lokales bzw. kreisweites Wohnungsmarktmonitoring?

 Praxisbeispiel**Wohnungsmarktmonitoring**

Wichtige praktische Hinweise für die Etablierung eines Wohnungsmarktmonitorings bzw. einer Wohnungsmarktbeobachtung finden sich bei <http://www.wohnungsmarktbeobachtung.de>. Dort finden sich Informationen über die Wohnungsmarktbeobachtung in Bund, Ländern, Kommunen und Regionen:

»Das Forum KomWoB [Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung, WR] ist ein Netzwerk von Kommunen zum Thema Wohnungsmarktbeobachtung. Die teilnehmenden Städte und Kreise haben sich das Ziel gesetzt, kommunale Wohnungsmarktbeobachtung gemeinsam voranzutreiben, ihre Erfahrungen auszutauschen und voneinander zu lernen. Dazu treffen sich Teilnehmer in verschiedenen Arbeitsgruppen und bei jährlichen Tagungen.

Das Forum KomWoB wird koordiniert von BBSR, N.Bank und NRW.BANK.« (<http://www.wohnungsmarktbeobachtung.de/kommunen/forum-komwob/ueber-uns>, abgerufen am 6.6.2016) Daneben gibt es noch eine regionale Wohnungsmarktbeobachtung (regiowob), »Wohnungsmärkte enden nicht an kommunalen Grenzen«, wie es dort heißt (<http://www.wohnungsmarktbeobachtung.de/regionen>, abgerufen am 6.6.2016).

3.2 Kooperation der Akteure Kommune, Wohnungswirtschaft / Vermieter, freie Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall

Zur Durchsetzung des Menschenrechts auf Wohnen sind gesicherte, verlässliche und belastbare Kooperationsbeziehungen zwischen Kommune, Wohnungswirtschaft, privaten Vermietern und freien Trägern der Hilfen im Wohnungsnotfall⁹ und ein möglichst stabiler Kontakt zu den Haushalten in Wohnungsnot eine wichtige und unverzichtbare Voraussetzung und Basis. Diese Basis ist tragfähig, wenn die beteiligten Akteure und natürlich die Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation für sich Vorteile einer solchen Kooperation erkennen können.

⁹ Ggf. sind natürlich weitere Akteure einzubeziehen, bspw. Schuldnerhilfe, Justizvollzug, sozial-psychiatrische Hilfen, Jugendhilfen, Frauenhaus oder -notrufe.

3.2.1 Gute Argumente für gute Kooperation

- Für die Kommune: Wenn die Wohnungswirtschaft Wohnraum für arme und wohnungslose Menschen schafft, wenn Wohnungsunternehmen oder private Vermieter an Menschen in Wohnungsnot vermieten, weil sie verlässliche Ansprechpartner in der Kommune und in der sozialen Arbeit haben, so dass Mietverhältnisse gesichert werden können, ermöglicht dies den Kommunen den Rückbau eines kostspieligen Sondereversorgungssektors (Schlichtwohnungen, Notunterbringungssystem) und damit Kosteneinsparungen – kurz- und mittelfristig im Bereich der Unterbringung, langfristig, wenn die sozialen Folgekosten eines Notunterbringungssystems mit kalkuliert werden. Wenn sich die Kommune einem Leitbild »Soziales Wohnen« verschreibt, vermittelt sie, dass sie sich für das gute Wohnen aller Bürgerinnen und Bürger einsetzt.
- Für die Wohnungswirtschaft und die privaten Vermieter: Kommunen stellen Bauland zur Verfügung, auf dem neben sozial gebundenem Wohnraum auch freifinanzierter Wohnungsbau möglich ist.¹⁰ Wohnungswirtschaft und private Vermieter erhalten verlässliche Ansprechpartner in der sozialen Arbeit, so dass Mietverhältnisse gesichert werden können. Das Risiko von Leerstand und Mietrückständen sinkt; die Nachbarschaften sind zufriedener; private Vermieter »haben ihre Ruhe«, wenn es bei evtl. Problemen mit einzelnen Mieterinnen und Mietern Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner bei freien Trägern der Hilfen im Wohnungsnotfall oder in der Kommune gibt. Kostspielige und aufwändige Räumungsverfahren werden vermieden, was zu Kosteneinsparungen führt.
- Für die freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall: Freie Träger erfahren durch gute Kooperation frühzeitig von Störungen im Mietverhältnis, frühzeitige Intervention hilft bedrohte Mietverhältnisse zu erhalten. Kostspielige Sonderwohnformen lassen sich durch gute Hilfen in Wohnraum vermeiden. Klienten und Klientinnen können in eigenen Wohnraum vermittelt werden. Dies alles führt letztlich zu Kosteneinsparungen beim Leistungsträger und den freien Trägern. Finanzielle Ressourcen können für andere innovative Angebote eingesetzt werden.
- Für die Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation: Menschen in bedrohten Wohnverhältnissen werden nicht wohnungslos! Wohnungslose Klientinnen und Klienten erhalten die Chance auf eigenen Wohnraum! Wohnraum für Menschen mit besonderen Hilfebedarfen lässt sich erschließen und so die Dauer der Wohnungslosigkeit verkürzen.

📍 Kap. Notversorgung

📍 Kap. Prävention

Die Aufgabenverteilung in einem Kooperationsverbund von Kommune, freiverbandlichen Hilfen im Wohnungsnotfall und Wohnungswirtschaft / privaten Vermietern sollte in einem Kooperationsvertrag mit konkreten Leistungsvereinbarungen zwischen den Partnern festgestellt und beschrieben werden (BAG W, 2010).¹¹

¹⁰ Vgl. dazu den Abschnitt 4.1.2 Konzeptionelles Bauen.

¹¹ In dieser Empfehlung findet sich auch ein gutes Beispiel für eine Aufgabenverteilung zwischen den Akteuren.

3.2.2 Kooperation in Landkreisen und in ländlichen Räumen

Kooperationsverbände sind nicht nur in städtischen Ballungsräumen und Metropolregionen notwendig, sondern ebenso unverzichtbar im ländlichen Raum. In vielen Berichten über Wohnungsnotfallhilfen im ländlichen Raum ist die verbindliche Netzwerkstruktur der Dreh- und Angelpunkt.

In Landkreisen gibt es häufig Ungleichgewichte, z. T. sehr unterschiedliche Problemlagen und oft einen unterschiedlichen Problemdruck bei großen und kleinen Gemeinden; möglicherweise aufgrund unterschiedlich strukturierter Wohnungsbestände, den jeweils vorhandenen oder eben nicht zur Verfügung stehenden sozialen Hilfeangeboten (z. B. Schuldnerberatung, Suchthilfen, andere psychisch-soziale Hilfen).

Eine weitere besondere Herausforderung besteht darin, dass in einem Landkreis die Bearbeitungsmöglichkeiten und Zuständigkeiten auf noch mehr Akteure und Kostenträger verteilt sind: Der Kreis ist zuständig für die Hilfen nach SGB XII, das Jobcenter für Hilfen nach SGB II und die Städte und Gemeinden als zuständige Behörden für Unterbringungen nach dem Ordnungsrecht.¹²

Deswegen sollten alle wichtigen Akteure in einem Netzwerk zusammenarbeiten, d. h. der Landkreis, das Jobcenter, die Städte und Gemeinden, Wohnungswirtschaft und private Vermieter und die freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall und anderer sozialen Hilfen müssen eingebunden sein (vgl. Rosenke, 2011).¹³

4. Die Ressource Wohnraum

Im ersten Teil dieses Abschnittes werden Handlungsmöglichkeiten der Kommune zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums dargestellt. Des Weiteren geht es um kommunale Strategien und um Maßnahmen freier Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall, Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation auch tatsächlich den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu erschließen.

4.1 Wohnraum schaffen – kommunale Wohnungspolitik als kommunale Sozialpolitik begreifen

Die Kommune steht in der Verantwortung für die Wohnungsversorgung aller Bürgerinnen und Bürger: »Kommunale Wohnungspolitik ist Daseinsvorsorge.«¹⁴ Dies impliziert, dass es einen ausreichenden Bestand an angemessenen und auch für Bezieherinnen und Bezieher von Niedrigeinkommen und Transferleistungen und für Bürger und Bürgerinnen ohne Wohnung bezahlbaren Wohnraum gibt.

¹² Die Aufgabenwahrnehmung der Optionskommunen in NRW kann nach dem Modell der Delegationskommunen geschehen: Der Kreis delegiert die Aufgabenwahrnehmung an seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Dabei können passive und aktive Leistungen übertragen werden oder auch nur die passiven Leistungen. Die aktiven Leistungen werden dann weiterhin zentral durch den Kreis organisiert.

¹³ Vgl. die Praxisbeispiele Wohnen Plus im Abschnitt 4.2 sowie Gesamthilfesystem im ländlichen Raum im Kap. Integrierte lokale Hilfesysteme.

¹⁴ Schleicher, Michael: Gesucht: bezahlbarer Wohnraum. Vortrag BAG W-Bundestagung 2015, http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_15/buta_15_foren_l.html, abgerufen am 6.6.2016.

4.1.1 Bau von Wohnraum mit Sozialbindung und Erwerb von Belegrechten im Bestand

Eine Voraussetzung zur Sicherstellung des Wohnraums ist, dass die Kommune alle Wohnungsbauförderprogramme aktiv nutzt, um den Bau von Wohnraum mit Sozialbindung zu fördern bzw. um im Wohnungsbestand Belegrechte zu erwerben.

Wichtiger Partner der Kommune bei der Sicherstellung der Ressource Wohnraum ist die kommunale Wohnungsbaugesellschaft. Wie groß die Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften sind, bestimmt sich letztlich durch die politische Abwägung zwischen den Renditeerwartungen, die die Kommune an »ihr« kommunales Wohnungsunternehmen richtet und den wohnungs- und sozialpolitischen Verpflichtungen, die erfüllt werden sollen und wollen.

Der Verkauf kommunaler Wohnungsbaugesellschaften ist mit einer solchen sozialen Wohnungspolitik unvereinbar. Es hat sich insb. in Zeiten von Wohnungsnot oder deutlicher Engpässe auf den lokalen Wohnungsmärkten gezeigt, dass Kommunen ohne eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft Handlungsoptionen fehlen, um die Wohnungsversorgung weniger zahlungskräftiger Bürgerinnen und Bürger zu steuern. Kommunale Wohnungsunternehmen sind und bleiben ein unverzichtbares Steuerungselement. Deswegen kann es für eine Kommune ohne eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft eine Option sein, eine entsprechende Gesellschaft zu gründen. Aber auch ohne Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft kann eine Kommune Verwaltungsstrukturen aufbauen, die es ihr ermöglichen, selbst – unter Ausnutzung aller Wohnungsbauförderprogramme – als Bauherr bezahlbaren Wohnraums tätig zu werden. So hat der Rat der Stadt Kiel am 21.1.2016 u. a. beschlossen, selbst zu bauen.

Kein Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen

Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft

Kommune als Bauherr

»Kieler Weg« – Die Stadt baut selbst

Aus dem Beschluss der Kieler Ratsversammlung vom 21.1.2016:
»Betreff: Wohnraumversorgung der Landeshauptstadt Kiel

1. Um dem steigenden Bedarf an Wohnraum zu begegnen, wird die Verwaltung beauftragt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um vermehrt auch auf städtischen Baugrundstücken insbesondere öffentlich geförderten Wohnraum (z. B. nach dem »Kieler Modell«) zu schaffen und sozial zu verwalten. Bevor Grundstücke für die genannten kommunalen Sonderbedarfe verwandt werden, werden private und gemeinnützige Wohnungsmarktakteure auf ein mögliches Investitionsinteresse angesprochen (sekundäre Bedarfsdeckung).

2. Die Verwaltung wird darüber hinaus beauftragt, entsprechende verwaltungsorganisatorische Strukturen zu schaffen bzw. zu stärken und zu prüfen, inwiefern dazu

a) bereits operative Kräfte und Ressourcen ausgebaut oder anders zugeordnet werden müssen,

b) die 200 städtischen Wohnungen und sonstige feste Wohnnutzungsobjekte sowie die dafür im Haushalt veranschlagten Mittel in neuen Strukturen zu berücksichtigen und einzubinden.

3. Die Verwaltung wird weiter beauftragt zu prüfen, welche Voraussetzungen für eine maximale Förderung durch das Landesförderprogramm Wohnungsbau zu erfüllen wären.

 Praxisbeispiel

Begründung: [...] Aufgrund der Lage am Kieler Wohnungsmarkt erscheint es aus Sicht der Verwaltung sinnvoll, Verwaltungsstrukturen zu schaffen bzw. zu stärken und die entsprechende Verwaltungseinheit mit Aufgaben des Wohnungsbaus und Verwaltung des Bestandes auf städtischen Baugrundstücken zu beauftragen, die für den privaten Wohnungssektor nicht von Interesse sind. Die wirtschaftliche Betätigung der Landeshauptstadt Kiel sollte zurzeit auf diesen Sektor beschränkt bleiben.«

<https://ratsinfo.kiel.de/bi/to020.asp>, abgerufen am 3.6.2016.

Vermutlich werden sich aber die Bemühungen, alle Bürgerinnen und Bürger mit Wohnraum zu versorgen, nicht allein mittels der kommunalen Wohnungsunternehmen realisieren lassen. So wird es notwendig werden, auch die private Wohnungswirtschaft und private Vermieter, direkt oder über ihre Verbände, in ein »Bündnis für bezahlbaren Wohnraum« einzubeziehen.

4.1.2 Konzeptionelles Bauen

In vielen Großstädten und Metropolregionen ist Bauland knapp und teuer. Um trotzdem Anreize für den Bau bezahlbaren Wohnraums zu schaffen, sollten Modelle des »konzeptionellen Bauens« Anwendung finden. Im Rahmen des »konzeptionellen Mietwohnungsbaus in München« werden Grundstücksflächen, die für den Wohnungsbau verkauft werden, mit Bindungen zugunsten des Mietwohnungsbaus belegt.

Praxisbeispiel

Konzeptioneller Wohnungsbau München

»Am 24. Juli 2013 hat der Stadtrat einen Grundsatzbeschluss mit Maßnahmen gegen steigende Grundstückspreise und für stabilere Mieten gefasst, um die Situation auf dem Münchner Wohnungsmarkt zu verbessern. Ein wichtiger Baustein davon ist der »konzeptionelle Mietwohnungsbau: Im Rahmen dieses Modells werden 30 Prozent der Grundstücksfläche mit Bindungen zugunsten des Mietwohnungsbaus belegt. Gleichzeitig verzichtet die Stadt auf einen Preiswettbewerb und vergibt die Flächen zum aktuellen Verkehrswert. Dieser fällt niedriger aus, weil das städtische Bewertungsamt ihn unter Berücksichtigung der Bindungen ermittelt. Den Zuschlag erhält der Bewerber, der im Ausschreibungsverfahren das überzeugendste Konzept liefert (»Konzeptausschreibung«).

Bindungen

Das Grundstück wird mit Bindungen belegt, die im Kaufvertrag festgeschrieben werden:

- Verpflichtung zum Bau von Mietwohnungen nach bestimmten Standards
- 60-jährige Bindung als Mietwohnung und Aufteilungsverbot, um Umwandlungen in Eigentumswohnungen zu verhindern

- Verbot von Eigenbedarfskündigungen
- Begrenzung der Erst- und Wiedervermietungsmiete (Kopplung an den Mietspiegel)
- Koppelung der Mietanpassungsmöglichkeit an den Verbraucherpreisindex«

<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Konzeptioneller-Mietwohnungsbau.html>, abgerufen am 3.6.2016.

Ein weiteres Beispiel ist das Konzept der sozialgerechten Bodennutzung.

Sozialgerechte Bodennutzung Münster

»Mit dem Konzept der Sozialgerechten Bodennutzung will die Stadt Münster Rahmenbedingungen schaffen und Anreize geben für mehr und preisgünstigen Wohnraum, der auch in einer boomenden Hochschulstadt wie Münster bezahlbar bleibt.«

Ein wesentliches Ziel ist, dass die Stadt Münster verstärkt Grundstücke aufgekauft und später als Bauland ausweist. Zugleich soll der Bodenspekulation entgegengewirkt werden: Die Stadt verpflichtet sich, beim Verkauf von Mehrfamiliengrundstücken jeweils 60 % für den öffentlich geförderten Wohnbau zu reservieren. Es kommt nicht automatisch der Höchstbietende zum Zuge, sondern es gelten die definierten sozialen Vergabekriterien.

<http://www.muenster.de/stadt/presseservice/pressemitteilungen/web/frontend/output/standard/search/1/design/standard/page/1/show/910840>.

Das Konzept der Sozialgerechten Bodennutzung der Stadt Münster ist ausführlich im Vortrag von Andreas Nienaber, Leiter des Amtes für Immobilien-Management der Stadt Münster dargestellt.

http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_15/buta_15_foren_1.html, abgerufen am 3.6.2016.

 Praxisbeispiel

4.1.3 Wohnen statt unterbringen

Bezahlbarer Wohnraum lässt sich auch durch die konsequente Umwandlung von Obdachlosenunterkünften, -siedlungen oder Schlichtwohnungsbeständen in regulären Sozialwohnungsbestand erreichen.

Vierorts gibt es sie immer noch, die kommunalen Obdachlosenunterkünfte, die eigentlich nur einer eventuell notwendigen Überbrückung im Wohnungsnotfall dienen sollen, in denen dann aber alleinstehende Menschen und Familien oftmals über Jahre unter nicht menschenwürdigen und ausgrenzenden Bedingungen leben – als Wohnungslose, ohne Mietvertrag, aber mit diskriminierender Adresse, die auch der weiteren Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt, in der Schule etc. Vorschub leistet. Eine Chronifizierung der sozialen Ausgrenzung ist damit vorprogrammiert. Dem kann durch eine konsequente Umwandlung der Unterkünfte mit

 Kap. Institut. Struktur, Abschnitt 3.3.3

 Kap. Notversorgung

entsprechender Aufwertung der Bestände abgeholfen werden. Ehemalige untergebrachte wohnungslose Menschen erhalten eigenen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum. Eingebettet in ein Wohnraumversorgungskonzept auf kommunaler Ebene wird diese Form der Wohnraumbeschaffung von unterstützenden und begleitenden Maßnahmen gerahmt, so dass der Wohnungserhalt dauerhaft abgesichert wird.¹⁵

 Praxisbeispiel

NRW-Projekt: Wohnraum für eine Stadt ohne Obdach

Förderschwerpunkt: Innovation in der Wohnungsnotfallhilfe

Träger: Evangelische Diakoniestiftung Herford

Laufzeit: 1.12.2011 bis 28.2.2014

Zielgruppe: Ohne besondere Zielgruppe

Projektort: Herford

Projektbeschreibung: Seit 2004 arbeiten unterschiedlichste Akteure in Herford am Ziel einer »Stadt ohne Obdach«. Zwei Fachstellen sorgen für die Prävention (Stadt Herford) sowie für die Versorgung akut wohnungsloser Menschen (Ev. Diakoniestiftung Herford). Seit Projektbeginn wurden drei von vier kommunalen Notunterkünften geschlossen, und alle hier lebenden obdachlosen Menschen wurden mit Wohnraum versorgt. Individuell zugeschnittene Betreuungsleistungen flankieren die Wohnraumversorgung. 2011 hat das kommunale Wohnungsunternehmen, die WWS Herford GmbH, die 2008 geschlossene Notunterkunft Stuckenbergsstraße saniert und stellt dem Gesamthilfesystem seit dem Frühjahr 2012 21 Wohnungen zur Verfügung. Die Ev. Diakoniestiftung Herford belegt das Objekt für die WWS, sie begleitet und berät die Mieter/innen. Normalwohnraum wird damit zuletzt auch für einen Personenkreis verfügbar, der bislang trotz aller gemeinsamen Anstrengungen unversorgt blieb. Ziel ist es, die z. T. chronisch psychisch oder suchtkranken Bewohner/innen innerhalb der Projektlaufzeit zur Inanspruchnahme von geeigneten persönlichen Hilfen zu motivieren und diese zu installieren. Eine Durchmischung der Mieterschaft mit toleranten, jedoch weniger stark auf Betreuung angewiesenen Haushalten ist geplant. Mit einer Bewohnerbeteiligung wird bereits im Vorfeld des Bezugs begonnen. Besondere Maßnahmen gelten der Einbindung des Wohnhauses in die Nachbarschaft und das Wohnumfeld. Parallel wird das Projekt die Auflösung der letzten Herforder Notunterkunft Werrestraße und ihre Umwandlung in ein zweites Wohnprojekt konzeptionell und praktisch begleiten.

Ausführungen zur Zielgruppe:

- Menschen in Wohnungsnotfällen mit gravierenden persönlichen, gesundheitlichen und/oder sozialen Problemen, die wegen früherer Mietrückstände, zurückliegender Räumungen oder aufgrund ihrer spezifischen Lebenslage und -weise ohne Betreuung keinerlei Chance auf Versorgung durch Wohnungsgesellschaften oder über den freien Wohnungsmarkt haben
- ordnungsrechtlich untergebrachte wohnungslose Menschen aus Herford.

¹⁵ Vgl. hierzu auch den Vortrag von Fecke / Streubühr: Auflösung von Obdachlosenunterkünften in Bielefeld, http://www.bagw.de/de/tagungen/prvtg_basis/praev_iv.html, abgerufen am 16.6.2016.

Weitere Beteiligte: Das Projekt wird in Kooperation mit der Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH und der Stadt Herford realisiert.

<https://www.mags.nrw/wohnraum-fuer-eine-stadt-ohne-obdach>, abgerufen am 16.6.2016.

4.1.4 Richtlinien zur Angemessenheit der Kosten der Unterkunft (KdU)

Ein ebenfalls wichtiges Steuerungsinstrument für die Kommune zur Wohnungsversorgung von Haushalten im ALG-II- oder Sozialhilfebezug sind die Richtlinien zu den Kosten der Unterkunft (KdU).¹⁶ Die KdU-Richtlinien müssen am Mietspiegel angepasst sein. Sollte es keinen Mietspiegel geben, müssen die KdU an errechnete Vergleichsmieten – unter Einschluss der Neuvermietungsmieten – angepasst sein. Zu niedrig bemessene KdU können mittel- und langfristig zu einer Überschuldung der einkommensarmen Haushalte führen und in der Konsequenz Mietverhältnisse gefährden. Wichtig für eine gesamtäumliche kommunale Steuerung ist eine sozialräumliche Differenzierung der KdU. Dieses Instrument kann auch dazu beitragen, Segregationsentwicklungen zu verhindern (BAG W, 2008, S 4; Busch-Geertsema / Evers, 2007, S. 59).¹⁷ Oft ist argumentiert worden, dass zu großzügige Angemessenheitsgrenzen bei den KdU zu Mitnahmeeffekten auf der Vermieterseite führten. Auf angespannten Wohnungsmärkten ist die Situation wohl anders einzuschätzen: Aufgrund des hohen Konkurrenzdrucks wird das Wohnungssegment für Menschen, die ALG II bzw. Sozialhilfe beziehen, durch niedrige Angemessenheitsgrenzen weiter eingeschränkt und sie geraten deutlich schneller in eine Verschuldung bzw. überschreiten die Angemessenheitsgrenze mit der negativen Konsequenz, dass eine eventuell notwendige Mietschuldenübernahme zur Verhinderung eines Wohnungsverlustes dann nicht mehr möglich ist.¹⁸

 Kap. Prävention

4.1.5 Wohnungsaufsichtsgesetz, Zweckentfremdungsverordnung, Milieuschutz

Die Gemeinden können gemäß Wohnungsaufsichtsgesetz durch Satzung »Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf festlegen, in denen Wohnraum nur mit Genehmigung zweckentfremdet werden darf«.¹⁹ »Wohnraum kann danach einer Zweckentfremdungsgenehmigung unterfallen, wenn er anderen als Wohnzwecken zugeführt wird oder abgerissen wird

¹⁶ Vgl. zum Thema Angemessenheit und Ermittlung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft auch ausführlich: Rosenow, 2012, S. 56 ff.

¹⁷ Vgl. zum Thema »soziale Segregation« auch: MAIS, 2016, Sozialbericht.

¹⁸ Vgl. hierzu auch Berner / Holm / Jensen, 2013.

¹⁹ Vgl. Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG NRW) vom 10. April 2014, § 10 Satzungsrecht für Gebiete mit erhöhtem Wohnbedarf, <http://recht.nrw.de>, abgerufen am 6.6.2016. Vgl. hierzu auch Schleicher, Michael: Gesucht: bezahlbarer Wohnraum. Vortrag BAG W-Bundestagung 2015, http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_15/buta_15_foren_l.html, abgerufen am 6.6.2016.

oder leer steht. Dieses Verbot kann die Gemeinde bei erhöhtem Wohnbedarf für das gesamte Gemeindegebiet oder Teilgebiete aussprechen« (MBWSV, 2015, S. 48).²⁰

Weiter heißt es in §10 WAG NRW: »In der Satzung können weitere Bestimmungen über finanzielle Auflagen der Genehmigung oder die Wiederherstellung des früheren oder eines gleichwertigen Zustands getroffen werden, um den Wohnraum wieder Wohnzwecken zuzuführen.« Damit haben Gemeinden auch Möglichkeiten an der Hand, um gegen die absichtsvolle Verwahrlosung von Wohnraum aus Spekulationszwecken vorzugehen.²¹

Zweckentfremdungsverordnungen

Zweckentfremdungsverordnungen können verhindern, dass Mietwohnungen, insb. in attraktiven Lagen als Ferienwohnungen auf den Markt kommen. Allerdings muss die Kommune dafür sorgen, dass auch entsprechende Kontrollen durchgeführt werden können, sonst laufen solche sinnvollen Zweckentfremdungsverordnungen zwangsläufig ins Leere.

Erhaltungssatzung

Nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB²² können Gemeinden durch Satzung Gebiete bezeichnen, »in denen zur Erhaltung oder Zusammensetzung der Wohnbevölkerung der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen.« Solche Milieuschutzsatzungen sollten als Instrument zur Eindämmung von Luxussanierungen und der damit einhergehenden Gentrifizierung offensiv genutzt werden.

Milieuschutzsatzung

Analysefragen

Analysefragen

Hier steht im Zentrum des Erkenntnisinteresses die Frage, ob es ausreichenden Wohnraum für nachfrageschwache Haushalte gibt.

- Gibt es ausreichenden Wohnraum für wohnungslose Menschen? Für Menschen mit Mietschulden oder mit negativen Schufa-Einträgen?
- Gibt es ausreichende Kontingente sozial gebundenen Wohnraums?
- Welche Überlegungen zur Schaffung sozial gebundenen Wohnraums gibt es?
- Welche Kooperationen gibt es zwischen der Kommune, der Wohnungswirtschaft, den freien Trägern?
- Gibt es organisierte Kontakte zu privaten Vermietern?
- Ist die Wohnungswirtschaft insgesamt an Kooperationen beteiligt?
- Wie sind Kooperationen gestaltet?

²⁰ Nicht in allen Bundesländern gibt es Wohnaufsichtsgesetze. Dort wo sie fehlen, sollten Anstrengungen unternommen werden, sie einzuführen.

²¹ »Quartiersschutz wird dadurch erreicht, dass Eigentümer wieder in die Verantwortung für ihre Immobilien genommen werden. Es geht auch darum, Wohnraum zu erhalten. Die Städte und Gemeinden können der Zweckentfremdung von Wohnraum durch Satzung entgegenwirken. Hierdurch wird auch der Charakter des Quartiers geschützt«, so Michael Groschek, Minister für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW, im Vorwort zum Leitfaden des Wohnungsaufsichtsgesetzes (MBWSV, 2015).

²² <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf>, abgerufen am 6.6.2016.

4.2 Zugang zu Wohnraum für Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation sichern

Bezahlbarer Wohnraum ist die Voraussetzung der Versorgung aller Bürgerinnen und Bürger mit einer eigenen Wohnung, aber nicht ausreichend. Neben dem Bau und dem Erhalt bzw. der Sicherung bezahlbaren Wohnraums muss Wohnraum auch für Menschen in Wohnungsnotfallsituationen bzw. für bereits wohnungslose Menschen ausdrücklich zugänglich werden. Neben der Einflussnahme auf den Wohnungsmarkt haben die Kommunen auch die Aufgabe, Menschen ohne Wohnung zu unterstützen, damit diese den Zugang zu Wohnungen finden, oder ihnen den Zugang zu erleichtern.²³ In § 1 Abs 2 WAG NRW wird festgestellt, dass Gemeinden »Wohnungssuchende, soweit sie der Hilfe bedürfen, bei der Beschaffung von Wohnraum zu unterstützen« haben. Bei der Unterstützung der Wohnungssuche handele es sich um eine typische Aufgabe der Daseinsvorsorge (vgl. MBWSV, 2015, S. 48). Allerdings könne ein Rechtsanspruch auf Beschaffung einer Wohnung daraus nicht abgeleitet werden.

Wohnraumakquise für Wohnungslose der Stadt Karlsruhe

Ziele des Programms

- Angemessener Wohnraum für Bedürftige
- Gesellschaftliche Wiedereingliederung wohnungsloser Menschen
- Sozial Benachteiligte sollen ein »normales« und eigenständiges Leben führen können
- Verknüpfung von sozialen und baulichen Belangen

Inhalte des Programms

- Die Eigentümerin oder der Eigentümer stellt eine Wohnung zur Verfügung.
- Die Stadt Karlsruhe gewährt einen Sanierungszuschuss.
- Die Eigentümerin oder der Eigentümer erhält eine befristete Mietausfallgarantie.
- Die Miete entspricht den sozialhilferechtlichen Grenzen der Stadt Karlsruhe.
- Die Eigentümerin oder der Eigentümer vermietet für zehn Jahre an sozial benachteiligte Menschen.

Ergebnisse: Seit 2005: Akquise von 450 Wohnungen; 1.200 Personen wurden mit Wohnraum versorgt.

<http://www.karlsruhe.de/b3/soziales/einrichtungen/wohnungssicherung>, abgerufen am 3.6.2016.²⁴

 Praxisbeispiel

²³ Im wohnungspolitischen Programm der BAGW werden als Beispiele genannt: Mietbürgschaften, sozial ausgerichtete Vermietungsagenturen, die Initiierung oder gezielte Förderung sozialer Wohnungsbauprojekte, Bauprojekte im Rahmen der Selbsthilfe sowie die Förderung von Wohnungen für besondere Wohnbedarfe (Nischenwohnprojekte) (BAGW, 2006, S. 17).

²⁴ Weitere Informationen dazu im Vortrag von Dr. Martin Lenz, Bürgermeister der Stadt Karlsruhe: »Wohnraumakquise durch Kooperation: Mietvertrag für Wohnungslose – Angebote an Vermieter«. http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_15/buta_15_ag_II.html, abgerufen am 3.6.2016.

Kommunen sollten versuchen, Wohnungen bei privaten Vermietern zu akquirieren, aber selbstverständlich auch durch Vereinbarungen mit den Unternehmen der Wohnungswirtschaft.

Dabei müssen die Vereinbarungen der Kommune mit der Wohnungswirtschaft so bindend wie nötig sein, um den gewünschten Effekt, die Versorgung von wohnungslosen Menschen bzw. von Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation, sicherzustellen.

In den letzten Jahrzehnten sind diverse Organisationsformen einer Kooperation von Kommune und Wohnungswirtschaft entwickelt worden. Zwei unterschiedliche Konzepte werden hier beschrieben. Bereits 1993 wurde das »geschützte Marktsegment« (GMS) in Berlin installiert. Es ist ein Kooperationsvertrag zwischen dem Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin, den Bezirksämtern von Berlin und der Wohnungswirtschaft.

Praxisbeispiel

»Geschütztes Marktsegment Berlin«

»Der Kooperationsvertrag zwischen dem Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin, den Bezirksämtern von Berlin und der Wohnungswirtschaft regelt die Bedingungen, unter denen im Rahmen des »Geschützten Marktsegments« Wohnungen angeboten, vermittelt und für Marktsegment-Mieter dauerhaft gesichert, sowie Schadensfälle reguliert werden.

Berechtigt sind Personen,

- die sich auf dem Wohnungsmarkt (bei drohender Wohnungslosigkeit) nicht ohne fremde Hilfe mit Wohnraum versorgen können;
- denen eine Wohnung mit sozialhilferechtlichen Möglichkeiten nicht erhalten bleiben konnte;
- die aus ambulanten, stationären oder betreuten Einrichtungen oder aus der Haft entlassen werden und denen deshalb Wohnungslosigkeit droht, oder
- die durch das Land Berlin in Notunterkünfte eingewiesen wurden, beziehungsweise einen Unterbringungsanspruch haben und länger als ein Jahr in Berlin leben.«

<https://www.berlin.de/lageso/soziales/geschuetztes-marktsegment>, abgerufen am 6.6.2016.

Wichtig und richtig sind solche Modelle einer vertraglichen Vereinbarung zwischen Kommune, Wohnungswirtschaft und privaten Vermietern zur Vermietung von Wohnraum an einkommensarme und von Wohnungsverlust bedrohte bzw. wohnungslose Bürgerinnen und Bürger. Vor Ort muss natürlich immer im Detail untersucht werden, ob die Bestimmungen und die Praxis eines solchen Verbundes (noch) angemessen und tauglich sind, insb. in Bezug auf:²⁵

- die Zahl der beteiligten Unternehmen und die von ihnen eingebrachten Wohnungskontingente (Quantität)

²⁵ Immer wieder ist auch an der Praxis des GMS in Berlin Kritik geübt worden. Vgl. Pressemitteilung des AK Wohnungsnot Berlin vom 14.07.2014, http://www.ak-wohnungsnot.de/veranstaltungen/1407_Pressemitteilung%20AK%20Wohnungsnot%2004.07.14.pdf, abgerufen am 6.6.2016.

- die Qualität der Kontingente
- die sozialräumliche Verteilung der Kontingente
- die Definition der Zugangsberechtigten
- die Vergabepaxis

Die Stadt Bielefeld akquiriert seit 2005 im Rahmen ihres sog. Poolmanagements erfolgreich Wohnungen, »die auf die Bedürfnisse des jeweiligen Haushaltes zugeschnitten sind«. Eine wesentliche Basis dieses Modells ist die sog. Immobilienrunde, in der sich mehrmals im Jahr neben der städtischen Wohnungsgesellschaft auch andere Wohnungsbauunternehmen treffen. Darüber hinaus wird zu Wohnungsgesellschaften und Privatvermietern persönlicher oder telefonischer Kontakt aufgenommen, um Wohnraum zu akquirieren.

Poolmanagement und
Immobilienrunde

NRW-Projekt: Wohnraumakquise durch Poolmanagement

Förderschwerpunkt: Wohnraummobilisierung und bedarfsgerechte Unterbringung

Träger: Stadt Bielefeld

Laufzeit: 3/2004–2/2006

Zielgruppe: ohne besondere Zielgruppe

Projektort: Bielefeld

Projektbeschreibung: Ziel des Projektes war es, Wohnraum für Wohnungsnotfälle zu erschließen. Hintergrund war das weitergehende Ziel, die kommunalen Notunterkünfte bis auf drei Objekte mit rund 100 Plätzen abzubauen, die bisher dort untergebrachten Menschen in Normalwohnraum zu vermitteln und die niederschwellige Versorgung von Menschen in Wohnungsnot durch eine bessere Vernetzung von Diensten und Einrichtungen zu optimieren. In diesem Gesamtkonzept bildete die Vermittlung von Wohnraum eine wichtige Säule. Um geeigneten Wohnraum zu akquirieren, wurden Wohnungsunternehmen, private Vermieter, Kirchengemeinden und sonstige Institutionen angesprochen, wurden Internetrecherchen betrieben, Anzeigen ausgewertet und Pressemitteilungen veröffentlicht. Hierbei erwies sich besonders der Aufbau verlässlicher persönlicher Kontakte als wichtig. Den Wohnungsgebern wurde im Rahmen des Projekts eine soziale Nachbetreuungsgarantie zugesichert. In einigen Fällen stellte die Stadt eine Bürgschaft, die der Vermieter zur Voraussetzung für den Abschluss eines Mietvertrages gemacht hatte. Profitiert haben von der Wohnraumakquise zunächst Paare, Familien mit Kindern und alleinstehende und alleinerziehende Frauen, die zu Projektbeginn ordnungsrechtlich untergebracht waren. Im Projektverlauf ist die Vermittlung auch auf alleinstehende Männer in Notunterkünften und auf akut von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte ausgeweitet worden.

Insgesamt wurden über 150 Wohnungen für Familien und Alleinstehende aus Bielefelder Notunterkünften akquiriert. Das Poolmanagement konnte die Zahl der Unterkunftsbewohnerinnen und -bewohner trotz einzelner Neuzugänge deutlich reduzieren. Die Stadt Bielefeld war daher in der Lage, vier Unterkünfte zu schließen.

Um die Kooperation mit der Wohnungswirtschaft zu pflegen, hat das Projekt eine »Immobilienrunde« einberufen. Diese Runde hat

 Praxisbeispiel

sich im Projektverlauf als ständiges Gremium für den Austausch zwischen dem Poolmanagement und den Wohnungsgesellschaften etabliert.

Weitere Beteiligte: Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH, Von Bodelschwingsche Anstalten Bethel

https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/plattform2_2004.pdf, abgerufen am 6.6.2016.

Eine Wohnungsakquirierung für wohnungslose Mieter sollte in ein umfassendes System der Wohnungssicherung eingebettet sein, in dem sich Kommune und freie Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall als verlässliche Partner der Wohnungswirtschaft erweisen, und zugleich die Mieter und Mieterinnen so intensiv wie nötig im eigenen Wohnraum unterstützt werden, um die Wohnung nachhaltig zu sichern.²⁶

Wohnungswirtschaft und private Vermieter sollten verlässliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in der Kommune und in der Sozialarbeit haben, falls es zu Schwierigkeiten mit den betreffenden Mieterinnen und Mietern kommen sollte. Die Ansprechpartner der Sozialarbeit können in der Kommune oder bei den freien Trägern der Hilfen im Wohnungsnotfall verortet sein.

Praxisbeispiel

NRW-Projekt: Wohnraumvermittlung für Wohnungsnotfälle

Förderschwerpunkt: Wohnraumvermittlung und bedarfsgerechte Unterbringung

Träger: Caritasverband Leverkusen e. V.

Laufzeit: 11/2013–11/2016

Zielgruppe: Wohnungslosen und in ungesicherten Wohnverhältnissen lebende Menschen

Projektort: Leverkusen

Projektbeschreibung: Für Menschen, die wohnungslos sind oder in ungesicherten Wohnverhältnissen leben, soll der Zugang zu Wohnraum ermöglicht werden. Vermittelte Wohnverhältnisse sollen vor erneutem Wohnungsverlust abgesichert werden. Eine Koordinierungsstelle zwischen den einzelnen Akteuren soll geschaffen werden.

Die Räumlichkeiten der Wohnraumvermittlung sind zentral gelegen. Das Jobcenter und das Rathaus sind nicht weit entfernt, so dass hierdurch die notwendigen Wege erleichtert werden. Personell ist die Wohnraumvermittlung durch 1,5 Stellen besetzt. Kooperationspartner sind die Stadt Leverkusen und örtliche Wohnungsbau-gesellschaften.

Die Wohnraumvermittlung hat sich bewährt und ist ein fester Bestandteil des Leverkusener Hilfesystems. Durch die erfolgreiche Vermittlung von Wohnraum hat sich die Verweildauer in den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe verkürzt:

- im Jahr 2014 wurden 81 Mietverhältnisse vermittelt
- im Jahr 2015 wurden 77 Mietverhältnisse vermittelt

²⁶ Siehe dazu Abschnitt 5.

- im Jahr 2016 wurden 53 Mietverhältnisse vermittelt (Stand 7.10.16)
- es wurden insgesamt 626 Personen beraten

Daneben gelang durch eine vertrauensvolle und verlässliche Zusammenarbeit der Abbau von Vorurteilen bei Vermietern. Durch eine Nachbetreuung und ggf. Vermittlung zu weiteren Hilfeangeboten wurden die Mietverhältnisse abgesichert.

Nach Projektende ist die Wohnraumvermittlung ein fester Bestandteil des Leverkusener Hilfesystems und bleibt mit einem Stellenumfang von 1,5 Stellen erhalten. Im Rahmen der Finanzierung der Fachberatungsstelle gem. § 67 SGB XII wurden Teilaspekte durch den Landschaftsverband Rheinland übernommen.

Kontakt: wohnraumvermittlung@caritas-leverkusen.de.

Wie oben bereits ausgeführt, ist es in Kreisen und ländlichen Regionen aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen, der räumlichen Distanzen, der unterschiedlichen sozialen Infrastruktur und den z.T. sehr unterschiedlichen Wohnungsmärkten schwieriger, solche Kooperationsverbünde aufzubauen. Jedoch werden auch in ländlichen Regionen Wohnraumressourcen benötigt. Also bedarf es Netzwerke, die Teil eines regionalen kreisweiten Gesamthilfesystems sind, um von Wohnungslosigkeit bedrohte und/oder betroffene Menschen mit Wohnraum und begleitenden Hilfen versorgen zu können.

NRW-Projekt: wohnenPlus – Versorgung schwerstvermittelbarer Wohnungsloser mit Normalwohnraum im ländlichen Raum Minden-Lübbecke

Förderschwerpunkt: Wohnraummobilisierung und bedarfsgerechte Unterbringung

Träger: Hilfen für Menschen in Krisensituationen e.V. – Hexenhaus Espelkamp

Laufzeit: 5.6.2014–31.5.2017

Projektort: Espelkamp

Projektbeschreibung: Im ländlichen Raum wird der Wohnungsmarkt von selbst genutztem Eigentum bei nur vergleichsweise wenigen von Wohnungsbaugesellschaften vorgehaltenen Beständen dominiert. Ebenso herrscht eine große Nachfrage nach preiswertem Wohnraum für Kleinsthaushalte bei steigendem Anteil der auf diese Bestände angewiesenen Haushalte. Diese strukturellen Rahmenbedingungen des ländlichen Raums führen unter anderem dazu, dass ein Teil der Wohnungsnotfälle immer schwerer bis gar nicht in eine Normalversorgung mit Wohnraum reintegriert werden kann. Dabei handelt es sich zumeist um Haushalte, die (aus unterschiedlichen Gründen) aus den Beständen der regionalen Wohnungsunternehmen zwangsgeräumt wurden, wohnungslos sind und die nach Angaben der entsprechenden Wohnungsunternehmen von ihnen auch keine Wohnungen mehr erhalten werden. Um dieser speziellen Gruppe der Wohnungsnotfälle nun doch einen Zugang zu Normalwohnraum im Kreis Minden-Lübbecke zu

 Praxisbeispiel

ermöglichen, wurde das Projekt »wohnenPlus« entwickelt. Kernstück des Projektes stellt die Vermittlung wohnungsloser – nur schwer bis gar nicht mit Wohnraum zu versorgender – Haushalte in normale Mietwohnungsbestände bei gleichzeitiger Sicherstellung einer intensiven sozialarbeiterischen Beratung und Unterstützung dar. Es wurden Kooperationsvereinbarungen mit örtlichen Wohnungsunternehmen getroffen, die über einen Zeitraum von zunächst drei Jahren Wohnungen für diese Zielgruppe zur Verfügung stellen.

<https://www.mags.nrw/wohnenplus>, abgerufen am 6.6.2016.

4.2.1 Bau von Wohnraum durch freie Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall

Die Ressource Wohnraum kann auch durch freie Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall geschaffen werden. Als eine Art Ultima Ratio stellt sich diese Aufgabe immer dann, wenn es nicht gelingt, Klientinnen und Klienten in mietvertraglich abgesicherten Wohnraum zu vermitteln, bspw.:

- weil die Konkurrenz auf dem lokalen Wohnungsmarkt zu groß ist und Klientinnen und Klienten mit einer gebrochenen Wohnbiografie keine Chancen haben
- weil es keine kommunale Wohnungsbaugesellschaft (mehr) gibt

Die Alternative als freier Träger wohnungswirtschaftlich aktiv zu werden, bedarf einer genauen Abwägung. Grob skizziert verläuft die Fachdiskussion dazu zwischen den Polen »Jeder tut das, was er kann: Die Wohnungswirtschaft baut, die Soziale Arbeit leistet soziale Arbeit!« einerseits und andererseits »Nur eigene Wohnungen sind sichere Wohnungen für die Klientel. Deshalb: Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft sind gut, Wohnraum in der eigenen Verfügung ist besser! Deshalb: Die wohnungswirtschaftliche Kompetenz integriert in den Sozialen Träger!«²⁷

Werden freie Träger wohnungswirtschaftlich aktiv, dann benötigen sie allerdings im besonderen Maße Unterstützung. Dies kann durch Überlassung von Baugrundstücken, günstige Darlehen oder durch die Übernahme von Bürgschaften geschehen. Ein großes Problem, mit dem freie Träger, die Wohnraum bauen wollen, konfrontiert sind, dürfte die erforderliche Eigenkapitalbasis sein. Nur wenn diese gegeben ist, können öffentliche Wohnungsbaumittel bzw. Hypothekendarlehen in Anspruch genommen werden. Darlehen oder Bürgschaften von Kirchengemeinden, Wohlfahrtsverbänden, Trägern sind deswegen notwendig. Auch die Überlassung eines Baugrundstücks durch eben diese oder die Kommune sind eine wichtige Unterstützung beim Eigenmittelnachweis.²⁸

²⁷ Vgl. Knecht, Michael: Wohnungslosenhilfe baut weiter! Vortrag bei der BAG W Präventionstagung 2014, http://www.bagw.de/de/tagungen/prvtg_basis/praev_viii.html, abgerufen am 6.6.2016.

²⁸ Ausführliche Beschreibungen zum Wohnungsbau durch freie Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall in BAG W, 1993.

Sozialer Wohnungsbau der Ambulanten Hilfe Stuttgart

 Praxisbeispiel

»Die Ambulante Hilfe baut und vermietet preis- und belegungsgebundene Mietwohnungen für Menschen mit besonderen Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung mit Mitteln des Sozialen Wohnungsbaus. Unser eigener Wohnungsbestand beträgt derzeit (2015) 143 eigene Wohnungen in 14 Liegenschaften in verschiedenen Stadtteilen Stuttgarts. Ca. 80% der Wohnungen sind für Einpersonenhaushalte vorgesehen, die übrigen Wohnungen sind für 2- und 3-Personenhaushalte konzipiert. Daneben haben wir eine kleinere (und wechselnde) Anzahl von Wohnungen angemietet und untervermietet. Die Wohnungen werden bis auf wenige Ausnahmen unbefristet vermietet.

Grundsätzliche Voraussetzung für den Bezug einer belegungsgebundenen Wohnung ist ein Wohnberechtigungsschein »A« (Vormerkdatei der Stadt Stuttgart). Es gibt keine Koppelung der Mietverträge an Betreuung, zum Zeitpunkt der Vermietung besteht aber in der Regel ein Beratungsverhältnis mit der Ambulanten Hilfe.«

<http://www.ambulantehilfestuttgart.de/index.php/sozialer-wohnungsbau>, abgerufen am 16.6.2016.

4.2.2 Anmietung von Wohnraum durch freie Träger

Ähnlich wie der Bau von Wohnraum durch freie Träger, ist die Anmietung von Wohnraum durch freie Träger insb. in Zeiten großer Engpässe auf dem lokalen Wohnungsmarkt und der sich daraus ergebenden großen Konkurrenz um bezahlbaren Wohnraum eine wichtige Handlungsoption. Sie ist quasi ein Instrument, um den Konkurrenznachteil der Klientel durch die Bonität und Vertrauenswürdigkeit des freien Trägers auszugleichen.

SOZPÄDAL Karlsruhe: BürgerInnen ohne Wohnung – BOW

 Praxisbeispiel

»Seit 1983 gibt es unser Projekt BürgerInnen ohne Wohnung. Es verfügt inzwischen über ca. 190 Zimmer, die an Wohnungslose vermietet werden. Dabei handelt es sich um Ein- oder Mehrzimmerwohnungen mit gemeinsamer Nutzung von Küche und Sanitärbereich. Die Wohnungen werden auf dem freien Markt und aus dem Bestand der VOWO [Volkswohnung (WR)] von SOZPÄDAL angemietet und an die Betroffenen weiter vermietet.

Folgende Prinzipien gewährleisten die Sicherheit der Wohnung und damit den Erfolg des Projektes:

- Zwischenvermietung durch SOZPÄDAL: Alle notwendigen Regelungen zwischen Hauseigentümer und Mieter werden über SOZPÄDAL geklärt. In Konfliktsituationen fungiert SOZPÄDAL als Vermittler zwischen den Konfliktpartnern und verschafft so beiden Seiten mehr Akzeptanz. Zusätzlich erhält der Vermieter

finanzielle Sicherheit und einen umfangreichen Service bei eventuellen Problemen im Mietverhältnis. Dadurch ist es uns gelungen, dauerhaft ein Kontingent an Wohnungen für alleinstehende Wohnungslose auf dem Karlsruher Wohnungsmarkt zu etablieren.

- Unbefristeter Mietvertrag: Wohnungslose haben meist eine Fülle von befristeten Aufenthaltssituationen, wie etwa in Heimen oder Obdachlosenunterkünften, erlebt. Die besondere Bedeutung des unbefristeten Mietvertrages liegt darin, dass er eine Sicherheit und Stabilität in der Wohnsituation schafft, die es für unsere Mieter zuvor häufig nicht gegeben hat. Dadurch können langfristige, tragfähige Beziehungen zu anderen Menschen aufgebaut werden.«

http://www.sozpaedal.de/pdf/Sozpaedal_BOW.pdf, abgerufen am 16.6.2016.

Wenn die Voraussetzungen stimmen, kann sich aus dieser Konstellation ein Gewinn für alle Beteiligten ergeben: für die Klienten / Klientinnen, die Vermieterseite, den freien Träger.

- Gewinn für die Klientin / den Klienten: Menschen mit einer schwierigen Wohnbiografie, mit Mietschulden, negativen Schufa-Einträgen, mit psychischen Erkrankungen erhalten eigenen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum. Wegen ihrer materiell schwierigen Lage und ihrer besonderen sozialen Schwierigkeiten hätten sie vermutlich wenig Chancen auf Anmietung eigenen Wohnraums gehabt, konkurrieren sie doch in der Regel mit wesentlich solventeren Mietinteressenten.
- Gewinn für die Vermieterseite: Vermieter gewinnen mit dem freien Träger nicht nur einen finanziell solventen Mieter, der Mietausfallrisiken, Räumungsverfahren etc. entfallen lässt, sondern der auch bei anderen Störungen oder Beeinträchtigungen des Mietverhältnisses verlässlich zur Stelle ist. Der Vermieter genießt also ein höchst unbeeinträchtigtes, ruhiges Mietverhältnis mit sicheren Mieteinnahmen.
- Gewinn für den freien Träger: Der freie Träger erhält die Möglichkeit, Klientinnen und Klienten in eigenen Wohnraum zu vermitteln. In der eigenen Wohnung können dann auf Wunsch der Betroffenen und bei Bedarf evt. notwendige weitere persönliche Hilfen unterschiedlichster Intensität erbracht werden. Aufenthalte in ordnungsrechtlicher Unterbringung oder in prekären Wohnverhältnissen können verkürzt oder verhindert werden. Gute soziale Arbeit, die sich letztlich selbst überflüssig macht, wird möglich.

Zur Gestaltung des Mietvertrages zwischen dem freien Träger als Vermieter und dem Klienten / der Klientin als Mieter / Mieterin: Die Klientinnen und Klienten sollten Mietverträge erhalten, die ihnen den gesetzlichen Mieterschutz garantieren. Wegen der Doppelrollen des freien Trägers – Vermieter und Träger der persönlichen Hilfen – und der Klientin / des Klienten sollten die Bereiche »Vermietung, Mieterberatung, etc.« und »persönliche Hilfen« möglichst getrennt werden, um Rollenkonflikte

des freien Trägers oder der sozialpädagogischen Fachkräfte zu vermeiden. Dazu sind verschiedene Konstellationen möglich, die unten in Tab. 1 dargestellt sind.

Es sollte keine Koppelung des Mietvertrages zwischen Klient / Klientin und freiem Träger an die Annahme einer persönlichen Hilfe geben; begleitende oder unterstützende Hilfen in der Wohnung müssen freiwillig bleiben, eine Zwangsbetreuung darf auf diesem Wege nicht eingeführt werden.

Gestaltung des Mietverhältnisses im Dreieck Vermieter – freier Träger – Mieter / Mieterin: Bei einer Anmietung von Wohnraum durch freie Träger zur Weitervermietung an Klienten und Klientinnen ist die Gestaltung des Mietverhältnisses ungleich schwieriger als in den Fällen, in denen der freie Träger selbst der Eigentümer der Wohnung ist.

Obwohl die Mietverträge zwischen freiem Träger und Vermieter häufig als Wohnraummietvertrag abgeschlossen worden sind, gelten sie laut höchstrichterlichem Urteil²⁹ in vielen Fällen als Gewerbemietvertrag mit der Konsequenz, dass der Vertrag jederzeit fristgerecht kündbar ist. Somit gelten weder für den freien Träger noch für den Klienten / die Klientin, an den / die die Wohnung vermietet worden ist, die gesetzlichen Vorschriften für Wohnraummietverhältnisse.

Diese Situation ist für den freien Träger und seine Mieterinnen und Mieter sehr unbefriedigend, da insb. in Zeiten oder Regionen großen Wohnraum Mangels die Verträge zum Nachteil von Träger und Mietern / Mieterinnen komplikationslos gekündigt werden können.

Exkurs: Gewerbemietvertrag

Ohne eine gesetzliche Änderung, durch die bspw. auch für Gewerbemietverträge Kündigungsschutzvorschriften eingeräumt werden könnten, kann man sich vorläufig nur dem Fazit von Prielipp bei der Bundestagung der BAG W 2015 anschließen: »Einen klaren gesetzlichen Schutz der sozialen Träger und ihrer KlientInnen gibt es bisher nicht! [...]«. Folgendes Vorgehen wird von Prielipp vorgeschlagen.

»Lösungsansatz im Falle einer Kündigung

Konkludente Vereinbarung von Wohnraummietrecht möglich (also durch schlüssiges Verhalten)! Die Gerichte ermitteln dies anhand einer eingehenden Auseinandersetzung mit dem Vertragsinhalt im Einzelfall. Die bloße Bezeichnung des Vertrages als Wohnraum-Mietvertrag allein reicht nicht aus. Entscheidend können z. B. die Bezugnahme auf Normen des Wohnraummietrechts, deren inhaltliche Wiedergabe und die Anwendung von Wohnraummietrecht durch den Vermieter sein (insb. Mieterhöhungen und Modernisierungsankündigung).

²⁹ BGH-Urteil aus 2008 (VIII ZR 282/07). Es wurde geurteilt, dass bei einer Anmietung durch juristische Personen grundsätzlich nicht ein Mietverhältnis über Wohnraum vorliegen kann: »Bei der Frage, ob ein Mietverhältnis über Wohnraum vorliegt, ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs auf den Zweck abzustellen, den der Mieter mit der Anmietung des Mietobjekts vertragsgemäß verfolgt. Geht der Zweck des Vertrages dahin, dass der Mieter die Räume weitervermietet oder sonst Dritten – auch zu Wohnzwecken – überlässt, sind die Vorschriften des Wohnraummietrechts auf das (Haupt-) Mietverhältnis nicht anwendbar« (zitiert aus dem Urteil).

Im Falle einer Kündigung kann es sich lohnen, um die Wohnung zu kämpfen (Erfolgsaussichten derzeit wohl über 50 %, aber vom Einzelfall abhängig!).

Beim Abschluss von neuen Mietverträgen

Ausdrücklich die (ergänzende) Anwendung von Wohnraummietrecht vereinbaren, insbesondere des dortigen Kündigungsschutzes. Alternativ bewusst einen Gewerbemietvertrag mit fester Laufzeit abschließen (z. B. Laufzeit von 10 Jahren mit Verlängerungsoption zugunsten des Mieters).

Bei Bestandsverträgen

Abwägen, ob gemeinsam mit dem Vermieter eine entsprechende Ergänzung des Vertrages möglich ist.«

Vgl. dazu ausführlich den Vortrag von Rechtsanwalt Jan Prielipp auf der Bundestagung der BAGW im November 2015: http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_15/buta_15_ag_l.html, abgerufen am 2.6.2016.

Unter Berücksichtigung dessen erhalten die Mieter und Mieterinnen des freien Trägers in der Regel einen Mietvertrag nach §549 BGB.

§ 549 BGB

Abs. (2) Die Vorschriften [...] über den Mieterschutz bei Beendigung des Mietverhältnisses [...] gelten nicht für Mietverhältnisse über [...] Nr. 3 Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder ein anerkannter privater Träger der Wohlfahrtspflege angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnungsbedarf zu überlassen, wenn sie den Mieter bei Vertragsschluss auf die Zweckbestimmung des Wohnraums und die Ausnahme von den genannten Vorschriften hingewiesen hat.³⁰

Davon unberührt bleiben allerdings die oben bereits genannten Prinzipien im Verhältnis von freiem Träger und dem Klienten / der Klientin als Mieter / Mieterin:

- keine Koppelung des Mietvertrages zwischen Endmieter und freiem Träger an die Annahme einer persönlichen Hilfe
- die Bereiche »Vermietung, Mieterberatung, etc.« und »persönliche Hilfen« sollen möglichst getrennt sein, um Rollenkonflikte des freien Trägers oder der sozialpädagogischen Fachkräfte zu vermeiden.

4.2.3 Soziale Wohnraumverwaltung

Eine Möglichkeit, diese Bereiche zu trennen, aber dennoch koordinierend alle Problemlagen, die ein Mietwohnverhältnis gefährden können, im Blick zu behalten und zugleich im Feld der Wohnraumakquirierung tätig zu sein,

³⁰ Vgl. https://www.gesetz-im-internet.de/bgb/_S49.html, abgerufen am 16.6.2016.

ist die sog. Soziale Wohnraumverwaltung. Diese beschafft die Ressource Wohnraum, d. h. mietet Wohnraum an oder baut bzw. initiiert den Bau von Wohnungen für die Zielgruppe der Wohnungsnotfälle.

Sie ist im Bereich der Mieterberatung tätig, d. h. sehr spezifisch mit einer Beratung und Intervention zum Wohnraumerhalt bei Problemen rund um die Mietsache. Themen sind hier: Mietschulden, Energieschulden, Nachbarschaftskonflikte. Diese Mieterberatung findet bei den eigenen Mietern statt, kann aber auch im Auftrag als Dienstleister für andere Bestände übernommen werden. Diese Beratung zum Wohnraumerhalt liegt an der Schnittstelle zur Prävention. Bei weiterführenden Beratungs- oder Hilfebedarfen der Mieter vermittelt die Soziale Wohnraumverwaltung an geeignete Angebote der Sozialen Arbeit.

 Kap. Prävention

Neue Wohnraumhilfe Darmstadt – Wohnraum und soziale Dienste für Menschen in Not

»Wir organisieren Wohnraum für KlientInnen der Sozialarbeit und Menschen, die ohne Dach über dem Kopf leben. Wir begleiten sie bei Bedarf in dieser für manche oft schwierigen neuen Lebensphase. Wir schaffen und sichern dringend benötigten und bezahlbaren Wohnraum. Wir fördern die gesellschaftliche (Re)Integration der Betroffenen und beugen gezielt erneuter Obdachlosigkeit vor.

Das Arbeitskonzept der Neuen Wohnraumhilfe ist beispielhaft. Denn wir achten darauf, dass die sozialen Ziele unserer kooperierenden Organisationen, aber auch die betriebswirtschaftlichen Erfordernisse der Wohnungswirtschaft gleichermaßen beachtet werden.

Partner und Dienstleister der sozialen Wohnungswirtschaft: Die Neue Wohnraumhilfe ist ein kompetenter Partner und Dienstleister sowohl für öffentliche wie auch für private Wohnraumanbieter. Die Neue Wohnraumhilfe verwaltet rund 250 Wohnungen in Südhessen. Eigentümer sind Baugesellschaften, Baugenossenschaften, Privateigentümer sowie die Neue Wohnraumhilfe selbst. Durch unsere Verwaltungs- und Beratungsleistungen sichern wir langfristig Mietverträge und können so auch Mietrückstände vermeiden und verringern.«

<http://www.neue-wohnraumhilfe.de/nwhp.html>, abgerufen am 6.6.2016.

 Praxisbeispiel

Soziale Wohnraumhilfe Hannover

»Nachhaltiges Ziel der Sozialen Wohnraumhilfe gGmbH (SWH) ist die Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit durch

- Wohnungsakquise,
- soziale Wohnungsverwaltung,
- technische Dienste und
- soziale Mieterbetreuung.

Die SWH verwaltet 178 öffentlich geförderte Wohnungen in Hannover, Burgdorf und Langenhagen. Zur Verfügung steht vorwiegend

 Praxisbeispiel

Wohnraum für Einpersonenhaushalte. Vermietet werden diese Wohnungen an Personen, die

- unmittelbar von Wohnungslosigkeit betroffen,
- von Wohnungslosigkeit bedroht
- oder nur mit unzureichendem Wohnraum versorgt sind.

Die SWH gewährleistet in Kooperation mit dem Diakonischen Werk Hannover eine sozialpädagogische Beratung und persönliche Unterstützung der Mieterinnen und Mieter.«

<http://www.swh-hannover.de>, abgerufen am 6.6.2016.

5. Wohnen mit Unterstützung

Neben der Schaffung von Wohnraum und der Akquirierung von Wohnraum für Menschen in einer Wohnungsnotfall-Situation geht es beim »Wohnen mit Unterstützung« darum, Wohnraum dauerhaft zu sichern. (vgl. Gerull, 2016, S. 44)

Die Formulierung »Wohnen mit Unterstützung« soll verdeutlichen, dass der Klient / die Klientin in einer eigenen Wohnung wohnt und nicht in einer Unterkunft oder einer stationären Einrichtung lebt. Verknüpft ist das Wohnen in eigener Wohnung mit einer Unterstützung unterschiedlichster Intensität, wobei sich die Unterstützung auf eine Vielzahl von Feldern beziehen kann.³¹

Exkurs: Begrifflichkeiten zur Beschreibung des Wohnens mit Unterstützung

Zur Beschreibung des Wohnens mit Unterstützung sind in der Praxis der Hilfen im Wohnungsnotfall viele Begrifflichkeiten üblich und gebräuchlich: Betreutes Wohnen, Begleitetes Wohnen, Wohnen Plus, persönliche Hilfen im Wohnraum, Housing First, Housing-Led, letztere insb. auf EU-Ebene.³²

Zuweilen bezeichnen diese Begriffe das oben definierte Wohnen mit Unterstützung in eigener Wohnung. Es können aber auch unterschiedliche Organisationsformen der Hilfen mit diesen Begriffen bezeichnet werden.

Betreutes, Begleitetes Wohnen, Wohnen Plus kann auch in der Organisationsform der teilstationären Hilfe, i. d. R. dann in Wohngemeinschaften oder Wohngruppen stattfinden, mit nicht unerheblichen Präsenzzeiten des Personals des Hilfeanbieters.

³¹ In diesem Kontext hatte die BAG W bereits 1997 empfohlen, von »ambulanten persönlichen Hilfen für Menschen in Wohnungen« zu sprechen (BAG W, 1997).

³² Housing-Led ist dabei der umfassendere Ansatz und wird von der European Consensus Conference on Homelessness, die 2010 in Brüssel stattfand, wie folgt definiert: »The European Consensus Conference on Homelessness puts forward the term »housing-led« in order to describe all policy approaches that identify the provision and/or sustaining of stable housing with security of tenure as the initial step in resolving or preventing situations of homelessness«. Vgl. Policy Recommendations of the Jury, www.feantsa.org/spip.php?article327&lang=en, abgerufen am 16.6.2016.

Tab.1: Organisationsformen des Mietverhältnisses und die Konsequenzen für Mieter und freie Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall

Organisationsform des Mietverhältnisses	Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation	Freier Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall	Verhältnis zwischen Mieter / Mieterin und freiem Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall
<p>1. allgemeiner Mietvertrag nach §§ 535 ff BGB bei einem Vermieter, der nicht identisch ist mit dem Erbringer der persönlichen Hilfe</p>	<p>haben alle Mieterrechte und -pflichten</p>	<p>hat kein Risiko hinsichtlich der Wohnungsbewirtschaftung; erbringt ausschließlich die persönliche Hilfe</p>	<p>Vermietungssphäre und Beratungs- / Betreuungssphäre sind getrennt</p>
<p>2. allgemeiner Mietvertrag nach §§ 535 ff BGB; eine trügereigene Wohnung wird vermietet</p> <hr/> <p>2.1 Wohnungsverwaltung und Sozialarbeit sind beim Träger organisatorisch getrennt</p> <hr/> <p>2.2 Wohnungsverwaltung und Sozialarbeit sind beim Träger organisatorisch nicht getrennt</p>	<p>haben alle Mieterrechte und -pflichten</p>	<p>ist Vermieter mit den üblichen Vermieterrechten und -pflichten; erbringt die persönliche Hilfe</p>	<p>Vermietungssphäre und Beratungs- / Betreuungssphäre können sich vermischen</p> <hr/> <p>Beratung kann in Widerspruch zu den (Vermieter-) Interessen des Trägers geraten; Mieter kann interessen-gelenkte Beratung nicht ausschließen</p> <hr/> <p>Sozialarbeit hat evtl. »doppeltes Mandat«</p>
<p>3. freier Träger mietet Wohnung an, die an Betroffene weitervermietet wird</p> <hr/> <p>3.1 Wohnungsverwaltung und Sozialarbeit sind beim Träger organisatorisch getrennt</p> <hr/> <p>3.2 Wohnungsverwaltung und Sozialarbeit sind beim Träger organisatorisch nicht getrennt</p>	<p>Eingeschränkte Mieterrechte (z. B. eingeschränkter Kündigungsschutz) bei Vermietung nach § 549 (2) Nr. 3, da der freie Träger als Hauptmieter mit dem Vermieter i. d. R. einen Gewerbe-Mietvertrag abschließen musste</p>	<p>haftet gegenüber dem Vermieter; ist Vermieter mit den üblichen Vermieterrechten und -pflichten; erbringt die persönlichen Hilfe</p>	<p>Vermietungssphäre und Beratungssphäre können sich vermischen</p> <hr/> <p>Beratung kann in Widerspruch zu den (Vermieter-) Interessen des Trägers geraten; Mieter kann interessen-gelenkte Beratung nicht ausschließen</p> <hr/> <p>Sozialarbeit hat evtl. »doppeltes Mandat«</p>
<p>4. Hauptmieter ist gewerblicher Zwischenvermieter und schließt mit dem Vermieter einen Mietvertrag zur gewerblichen Weitervermietung nach § 565 BGB; Freier Träger ist Träger der unterstützenden Hilfen in der Wohnung</p>	<p>haben alle Mieterrechte und -pflichten</p>	<p>erbringt die persönlichen Hilfen; der gewerbliche Zwischenvermieter ist Vermieter mit den üblichen Vermieterrechten und -pflichten</p>	<p>Vermietungssphäre und Beratungs- / Betreuungssphäre sind getrennt</p>
<p>5. Nutzungsvertrag nach Ordnungsrecht</p>	<p>Keine Mieterrechte</p>	<p>Die Kommune weist nach Ordnungsrecht in den Wohnraum ein; Freier Träger erbringt die Beratungsleistung</p>	<p>Vermietungssphäre und Beratungs- / Betreuungssphäre sind getrennt</p>

Wohnen Plus bspw. kann neben den beiden bisher beschriebenen Bedeutungen aber auch – oft gebraucht in der Variante Hotel Plus oder Pension Plus – eine Unterbringung z. B. nach Ordnungsrecht in einem Hotel- oder Pensionszimmer plus niedrigschwelliger Betreuung oder Begleitung bedeuten oder aber im Kontext von Housing First die Bedeutung des oben definierten Wohnens in eigener Wohnung mit Unterstützung einnehmen.

Unter dem Stichwort »Housing First« (Wohnen zuerst) werden Ansätze wie das Wohnen mit Unterstützung seit einigen Jahren auf EU-Ebene diskutiert und praktiziert.³³ Entstanden ist Housing First aus einer Kritik an einem Stufensystem der Hilfen, im Rahmen dessen der Klient / die Klientin mehrere Stufen diverser Sonderwohnformen durchlaufen muss, um dann am Ende »wohnfähig« in einer eigenen Wohnung zu sein (Busch-Geertsema, 2011).³⁴

Da die Konzepte des »Wohnens mit Unterstützung« oder der »ambulanten persönlichen Hilfen für Menschen in Wohnungen«, wie sie in den Hilfen in Wohnungsnotfällen in Deutschland seit Ende der 1980er und vor allem ab den 1990er Jahren ebenfalls aus der Kritik an solchen Stufenmodellen und Vorstellungen der erst zu entwickelnden Wohnfähigkeit der Betroffenen entstanden sind, gibt es auch eine sehr große inhaltlich Nähe zwischen dem »Wohnen in eigener Wohnung mit Unterstützung« und den diversen Housing-First-Ansätzen im europäischen Ausland, die dort im Kontrast zu oft weitgehend stationär geprägten nationalen Hilfesystemen stehen.

In der Fachdiskussion sind einige grundsätzliche Prinzipien für das »Wohnen mit Unterstützung« entwickelt worden. Dazu gehören:

- Freiwilligkeit der Hilfeannahme
- zeitliche Befristung der Unterstützung
- Festlegung von Zielen und Aufgaben, die zwischen Klient / Klientin und dem Hilfeanbieter zu vereinbaren sind

Es ist sinnvoll, bei unterstützenden Hilfen im Wohnraum zwischen allgemeiner sozialer Beratung und Betreuung / Begleitung und der Beratung in Mietangelegenheiten zu unterscheiden.

Allgemeine soziale Beratung

Bei der allgemeinen sozialen Beratung / Betreuung / Begleitung geht es für die Hilfesuchenden darum, die eigenen Problemlagen und deren möglichen Ursachen zu erkennen, eigene Ressourcen zu erschließen und vorhandene Hilfeangebote ggf. in Anspruch zu nehmen.

Beratung in
Mietangelegenheiten

Bei der Beratung in Mietangelegenheiten geht es um Probleme und Fragen mit direktem Bezug zur Mietsache, auch um die Rechte und Pflichten als Mieter / Mieterin und ggf. um die Wahrung und evt. Durchsetzung dieser Rechte.

³³ Bezug genommen wird dabei auf die USA, wo 1992 das Konzept »Housing First« von Sam Tsemberis, Psychiater und Gründer von Pathways to Housing, formuliert wurde. Vgl. Tsemberis, 2000.

³⁴ Vgl. dazu ausführlich: European Journal of Homelessness, Housing Homeless People in Europe. Vol. 8, No.1, August 2014.

Die Form der Unterstützung im Wohnraum ist abhängig von der notwendigen Intensität der Hilfe, den artikulierten Hilfebedarfen und den gewünschten Hilfen.

Da sich je nach Organisationsform der unterstützenden persönlichen Hilfen in Wohnraum Interessenskonflikte auf Seiten der Berater und Beraterinnen und Abhängigkeiten seitens der Klientinnen und Klienten ergeben können, die dem Hilfeprozess abträglich sind, und letztlich der nachhaltigen Sicherung des Mietverhältnisses im Wege stehen können, sollten die Sphären persönliche Beratung / Begleitung / Betreuung und Wohnen / Vermietung auseinander gehalten werden.

In Tab. 1 sind unterschiedliche Organisationsformen des Mietverhältnisses und die sich daraus ergebenden Folgen für die Mieter und Mieterinnen und die Beratenden / die beratende Institution gelistet.³⁵

Wie sich das Verhältnis zwischen Mieter / Mieterin – freiem Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall – Vermieter im Einzelnen gestaltet und wie das Mietverhältnis organisiert ist, hängt maßgeblich von den Möglichkeiten vor Ort und der konkreten Verfügbarkeit der Ressource Wohnung ab.

Die ideale Variante ist sicherlich die Trennung der Rollen, d. h. die beratende Institution ist nicht zugleich Vermieter. Wenn aber bspw. die aktuelle Lage auf einem regionalen Wohnungsmarkt nur die Alternative zulässt, dass die beratende Institution zugleich Vermieter ist, sei es, dass der soziale Träger selbst gebaut hat und Eigentümer der Wohnung ist, oder der Vermieter nur den sozialen Träger als Mieter akzeptiert und dieser die Wohnung dann an seine Klienten und Klientinnen weiter vermietet, so sollten auf jeden Fall die Wohnungsverwaltung /-bewirtschaftung und die unterstützende persönliche Hilfe im Wohnraum organisatorisch voneinander getrennt sein. Ansonsten ist die Gefahr zu groß, dass es aufgrund der objektiven Interessenskonflikte keine optimale Hilfe für die Klienten / Klientinnen gibt bzw. die Klienten / Klientinnen dem Beratungsprozess mit Misstrauen begegnen, da sie sich letztlich nicht sicher sein können, wem sie gegenüberstehen: dem / der für sie arbeitenden Sozialarbeiter / Sozialarbeiterin oder dem Sozialarbeiter / der Sozialarbeiterin, der / die im Auftrag des Vermieters letztlich dessen Interessen vertritt.

Rollentrennung

5.1 Besondere Formen der Unterstützung für einzelne Zielgruppen

Um dem zentralen Stellenwert des selbstbestimmten Wohnens gerecht zu werden, gibt es die Notwendigkeit, durch besondere Unterstützung Wohnformen und -möglichkeiten für die Menschen zu erschließen, die aufgrund bestimmter Hilfebedarfe, Vorerfahrungen mit Hilfesystemen oder gesundheitlichen Beeinträchtigungen nicht in der Lage sind, eigenständig in einer eigenen Wohnung zu leben.

Die Notwendigkeit, besondere Wohnformen zu erschließen oder zu entwickeln, kann sich insb. für wohnungslose oder vom Wohnungsverlust bedrohte Menschen ergeben, die aufgrund von

- Alter
- Jugend
- Psychischen Erkrankungen

- ◉ Kap. Gesundheit
- ◉ Kap. Ältere Wohnungslose

³⁵ Dieses Raster orientiert sich z. T. an der BAG W-Empfehlung 1997.

- Somatischen Erkrankungen
- Pflegebedarfen

einer intensiven Unterstützung des Wohnens bedürfen, die neben beratenden und betreuenden Elementen auch versorgende oder pflegerische Elemente beinhalten kann. Je nach Bedarfslage oder Wunsch des Klienten / der Klientin kann dann auch das Hilfesetting einer stationären Einrichtung sinnvoll sein.

Analysefragen

Analysefragen

Mit diesen Analysefragen soll das Feld der unterstützenden persönlichen Hilfen in Wohnraum ausgeleuchtet werden.

- Gibt es ausreichenden Wohnraum mit Unterstützung?
- Welche Unterstützungsleistungen werden angeboten?
- Für welche Zielgruppen werden Unterstützungsleistungen angeboten?
- Werden bestimmte Gruppen nicht erreicht?
- Fehlen besondere Wohnformen für bestimmte Zielgruppen?
- Wie sind Mietverhältnis und »Wohnen mit Unterstützung« zueinander in Beziehung gesetzt?

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (1992): Recht auf Wohnraum. Eingabe der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe an die Verfassungskommission des Deutschen Bundestages, in: Gefährdetenhilfe. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 34, Nr. 2, S. 44

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (Hg.) (1993): Wohnraumschaffung durch Wohnungsbau, Konzepte, Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (1997): Zur organisatorischen Gestaltung der ambulanten persönlichen Hilfe nach §72 BSHG für Menschen in Wohnungen. Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2006): Wohnungspolitik gegen Wohnungslosigkeit und soziale Ausgrenzung am Wohnungsmarkt. Wohnungspolitisches Programm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2008): SGB II und SGB XII und die Folgen für die Hilfen in Wohnungsnotfällen, Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2010): Kooperation und Arbeitsteilung zwischen freiverbandlicher Wohnungslosenhilfe und kommunaler Obdachlosenhilfe bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen. Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

Berner, Laura; Holm, Andrej; Jensen, Inga (2015): Zwangsräumungen und die Krise des Hilfesystems. Eine Fallstudie in Berlin, Berlin

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2015a): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen, Berlin

Busch-Geertsema, Volker; Evers, Jürgen (2007): Auswirkungen von Hartz IV auf die Hilfen in Wohnungsnotfällen. Handlungsempfehlungen auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse in Schleswig-Holstein, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 49, Nr.2/3, S.56–62

Busch-Geertsema, Volker (2011): Es tut sich was in Europa. Integrierte Strategien, »Evidence-based Policies« und »Housing First«, in: Rosenke, Werena (Hg.): Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 61, Bielefeld, S.479–490

empirica AG (Hg.) (2016): Verteilung der Flüchtlinge in Deutschland. Vorschlag für eine nachhaltige regionale Verteilung. Endbericht (Auftraggeber: Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.), Berlin

Gerull, Susanne (2016): Wege aus der Wohnungslosigkeit. Eine qualitative Studie aus Berlin, Berlin

Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2015): Leitfaden zum Wohnungsaufsichtsgesetz. Stand Juli 2015, Düsseldorf

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (Hg.) (2016): Sozialbericht NRW 2016. Armut- und Reichtumsbericht. Analysen – Maßnahmen – Ergebnisse, Düsseldorf

NRW.Bank (Hg.) (2014): Wohnungsmarktbericht 2014. Schwerpunkt: Entwicklung von Kauffällen und Preisen, Düsseldorf

NRW.Bank (Hg.) (2015): Preisgebundener Wohnungsbestand 2014. Entwicklung geförderter Wohnungen in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Rosenke, Werena (2011): Hilfen in Wohnungsnotfällen – Perspektiven für den ländlichen Raum, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 3, S.116–119

Rosenow, Roland (2012): Angemessenheit von Unterkunftskosten im Rahmen von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II und dem SGB XII, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 54, Nr. 2, S.56–63

Steinmeier, Frank-Walter (1992): Bürger ohne Obdach. Zwischen Pflicht zur Unterkunft und Recht auf Wohnraum. Tradition und Perspektiven staatlicher Intervention zur Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit, Bielefeld

Tsemberis, S.E.; Ronda, F. (2000): Pathways to Housing: Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Individuals with Psychiatric Disabilities, in: Psychiatric Services, Vol. 51, No. 4, S.487–493

Weiterführende Literatur

BAG Nichtseßhaftenhilfe e.V. (1991): Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe e.V. zum Spannungsverhältnis von Armut, Sozialarbeit und Therapie bei der Gestaltung der Hilfen für alleinstehende wohnungslose Frauen und Männer, in: Gefährdetenhilfe. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 33, Nr. 2, S.56–59

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2000): »Wohnunfähigkeit«? – »Störer«? – »Problemhaushalte«? – Soziale Ausgrenzung schwervermittelbarer Wohnungsnotfälle aus der Versorgung mit Wohnungen und Strategien zu ihrer Überwindung. Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

- Böttche, Achim; Fisch, Katja (2013):** Die Wohnungsnotfallhilfe in der Landeshauptstadt Potsdam, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr. 2/3, S. 56–59
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2015):** Wohnsituation und Wohnkosten von Haushalten im Niedrigeinkommensbereich. BBSR-Online-Publikation 08/2015, Bonn
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2015b):** Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Kernempfehlungen und Maßnahmen, Berlin
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hg.) (2015c):** Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Bericht der Baukostensenkungskommission, Berlin
- Deutscher Caritasverband e.V. (2015):** Position zur Erhöhung des Wohnungsangebots auf angespannten Wohnungsmärkten für Menschen mit geringem Einkommen, Freiburg im Breisgau, Berlin
- Diakonie Deutschland (2014):** Gewährleistung von Wohnraum als Teil eines menschenwürdigen Existenzminimums, Berlin
- Epskamp, Susanne (2005):** Wohnhilfen, Prävention und kommunale Wohnungsversorgung. Die Auswirkungen des SGB II auf Klienten der Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 47, Nr. 1, S. 23–25
- European Journal of Homelessness (Hg.) (2013):** Access to Housing for Homeless People in Europe, in: European Journal of Homelessness, Vol. 7, No. 1
- Fecke, Ulrich (2005):** Abbau von Notunterkünften – eine Chance für Bewohnerinnen und Bewohner städtischer Obdachlosenunterkünfte? Zur Integration von Unterkunftbewohnern am Beispiel des kommunalen Bielefelder Projektes »Unterkünfte – besser (ist) wohnen«, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 47, Nr. 4, S. 145–150
- Graffe, Friedrich (2011):** Wohnen statt Unterbringen – ein zukunftsfähiger Weg, in: Rosenke, Werena (Hg.): Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 61, Bielefeld, S. 47–60
- Günther, Matthias (2012):** Wohnungsnot in Deutschland?!, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 54, Nr. 2, S. 34–41
- Lieberknecht, Christian (2012):** Die Zukunft der sozialen Wohnraumförderung – Wohnungspolitik vor neuen Aufgaben, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 54, Nr. 2, S. 48–49
- Müller, Norbert (2000):** Die Wohnungslosenhilfe als Kooperationspartner der Wohnungswirtschaft im Rahmen einer sozialen Stadtentwicklung, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 42, Nr. 3, S. 91–93
- Nagel, Stephan (2013):** Neue Wohnungsnot und die Zugänglichkeit des Wohnungsbestandes für Wohnungslose, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr. 2/3, S. 71–76
- NRW.Bank (Hg.) (2013):** Preisgebundener Wohnungsbestand 2013. Entwicklung geförderter Wohnungen in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Pleace, Nicholas; Baptista, Isabel; Benjaminsen, Lars; Busch-Geertsema, Volker (2013):** The Costs of Homelessness in Europe. An Assessment of

the Current Evidence Base, EOH Comparative Studies on Homelessness, Brüssel

Scholz, Joachim; Lübker, Susanne; Kämper, Andreas (2001): Projekt »Wohnung statt Heimplatz«, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 43, Nr. 1, S. 19–26

Weblinks

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>

Europäische Sozialcharta: <http://www.sozialcharta.eu/europaeische-sozialcharta-revidiert-9162>

Portal zur Wohnungsmarktbeobachtung in Deutschland: <https://www.wohnungsmarktbeobachtung.de>

Kapitel 11

Prävention

Werena Rosenke

1. Einleitung – Vom Nutzen der Prävention

1.1 Wohnungslosigkeit als extremste Form der Ausgrenzung verhindern

Wohnungslosigkeit ist die extremste Form sozialer Ausgrenzung. Wohnungslose Menschen sind nicht nur aus dem Wohnungsmarkt ausgegrenzt, sondern auch aus anderen existenziellen Lebensbereichen, wie Erwerbsarbeit, Bildung, medizinische Versorgung. Oftmals können sie selbst ihre Rechte auf Transferleistungen nicht realisieren, leben sozial sehr isoliert und erfahren Stigmatisierung, Diskriminierung und Gewalt im öffentlichen Raum.

Diese Dimensionen der Exklusion befördern und/oder begründen auf je unterschiedliche Weise und in individuell unterschiedlichem Ausmaß Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit. So ist es notwendig, dass Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation auch Hilfen zur Überwindung der sozialen Ausgrenzung in den anderen Lebensbereichen erhalten, um die Ursachen von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit zu überwinden. Zugleich ist dies ohne eigene Wohnung kaum möglich, denn das Leben in Wohnungslosigkeit und/oder in einem vom Verlust bedrohten Wohnverhältnis ist oft zugleich Ursache der anderen Dimensionen der Ausgrenzung.

Nicht nur, aber insb. in Zeiten fehlenden bezahlbaren Wohnraums sind Präventionsanstrengungen unverzichtbar: Wer in dieser Situation die Wohnung verliert, wird für lange Zeit ohne eigene Wohnung bleiben.¹ Darüber hinaus ist zu befürchten, dass die verlorene Wohnung auch mit großer Wahrscheinlichkeit zukünftig nicht mehr im Segment des bezahlbaren Wohnraums zu finden sein wird.

Deswegen muss die Sicherung des Wohnverhältnisses immer ein zentrales Element der Hilfen im Wohnungsnotfall sein.

📍 Kap. Grundlagen, Abschnitt 1.2

📍 Kap. Wohnen, Abb. 1

1.2 Politische Entscheidung von Kommunen und Kreisen für systematische Prävention

Die Entscheidung für ein funktionsfähiges System der Prävention ist eine politische Entscheidung jeder einzelnen Kommune und jedes einzelnen Landkreises.

Die Darstellung auch finanzieller Vorteile für die Kommune ist bei der Entscheidung zur systematischen Prävention sicher von Vorteil. Bereits mit seiner Empfehlung zur Einrichtung von Fachstellen im Jahr 1987 hat der Deutsche Städtetag vorgerechnet, dass die Verhinderung von Wohnungsverlusten nicht nur den vom Wohnungsverlust bedrohten Menschen

📍 Kap. Institut. Struktur, Abschnitt 3.3.1

Deutscher Städtetag

¹ Auf die gestiegene Relevanz der Prävention aufgrund des vielerorts immer angespannteren Wohnungsmarktes weist auch das Benchmarking der 16 großen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland zum Thema Prävention von Wohnungsverlusten hin (vgl. Hollenrieder / König / Lagler / Kroll-Pautsch, 2013, S. 49).

zugute kommt, sondern zugleich für die Kommune der kostengünstigere Weg ist, der Wohnungslosigkeit zu begegnen: »Angesichts der heute verfügbaren Erkenntnisse über die Folgen der Obdachlosigkeit sollte die Verhinderung der Obdachlosigkeit im Interesse der betroffenen Personen konsequenter betrieben werden als bisher. Dies ist nicht nur ein Gebot der Humanität, sondern auch der finanzwirtschaftlichen Rationalität« (Deutscher Städtetag, 1987, S. 22). Weiter wird ausgeführt: »Die Kosten einer Einweisung übersteigen um ein vielfaches die ihrer Verhinderung. Kosten und Folgekosten entstehen durch Investitionen und durch die Bewirtschaftung der Unterkünfte, durch intensiveren Personaleinsatz, durch erhöhte Sozialhilfaufwendungen wegen der verringerten Chancen der Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt, durch Heimunterbringung von Kindern und durch Einnahmeausfälle wegen der geringen Bereitschaft der Eingewiesenen zur Zahlung des Nutzungsentgelts. Demgegenüber entstehen im Rahmen der vorbeugenden Wohnungssicherung vergleichsweise geringe Kosten durch Mietschuldenübernahmen, Ausfallgarantien u.ä. Der hierfür erforderliche Personaleinsatz ist gemessen am Erfolg relativ gering« (ebenda, S. 23).

Die Vermeidung der Folgekosten von Wohnungsverlusten ist für die Kommunen ein wesentliches Steuerungsziel (Hollenrieder / König / Lagler / Kroll-Pautsch, 2013, S. 54). Am Beispiel der Stadt Köln wurden die Kosten der Prävention und der Einweisung in städtische Obdachlosenunterbringungen gegenüber gestellt: Die vorbeugende Hilfe schlug mit umgerechnet 549,79€ pro Fall, die Einweisung in Unterkünfte mit 3.966,86€ pro Fall zu Buche (vgl. Deutscher Städtetage, 1987, S. 73 f.). Erst jüngst hat die Fachstelle zur Verhinderung von Obdachlosigkeit (FOL) der AWO im Landkreis München vorgerechnet, wie viel Geld der Landkreis und seine 29 Gemeinden durch das Präventionsangebot einsparen (AWO-Kreisverband München-Land, 2015).²

Zahlreichen Praxisberichten ist zu entnehmen, dass eine gut organisierte Präventionsarbeit erfolgreich ist.³ Obwohl es noch deutliche Optimierungsbedarfe bei der Prävention gibt und die Ergebnisse je nach kommunaler Gegebenheit unterschiedlich ausfallen, kommt auch die aktuellste Studie des Landes NRW (Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat, 2014) zu dem Schluss, »[...]«, dass in allen Fallstudienorten die Bedeutung präventiver Hilfen für ein möglichst geringes Niveau von aktueller Wohnungslosigkeit gesehen wurde und insgesamt davon auszugehen ist, dass in

Kosten der Prävention

Prävention funktioniert

² Alleiniger Kostenträger der FOL ist der Landkreis München. In die Berechnung der Einsparungen für den Landkreis und dessen Kommunen werden nur die positiv abgeschlossenen Fälle eingeschlossen. Für 2015 waren dies 1.768 Personen. Die Pensionen des Landkreises, in denen die Personen hätten untergebracht werden müssen, kosten im Durchschnitt 16,00€ pro Tag bzw. 480,00€ pro Monat. Ausgehend von einer durchschnittlichen Unterbringungsdauer von ca. vier Monaten summierten sich die Unterbringungskosten auf 3.394.560,00€. Dazu kämen Folgekosten für weitere Maßnahmen (z.B. der Jugendhilfe u.a.) von ca. 490,00€ pro Person. Die Gesamtsumme der angenommenen Kosten bei eingetretener Wohnungslosigkeit wird um die Hälfte bereinigt, da auch ohne die Fachstelle nicht alle Klienten und Klientinnen wohnungslos geworden wären. Von den dann noch verbleibenden potentiellen Kosten in Höhe von 2.130.440,00€ müssen die Kosten der Regelfinanzierung der Fachstelle in Höhe von 395.000,00€ abgezogen werden. Unter dem Strich ergibt sich eine Einsparung von 1.735.440,00€ für den Landkreis und die dem Landkreis angehörigen Gemeinden (vgl. AWO, München – Land, 2015, S. 19).

³ Beispielhaft seien hier nur genannt: Bielefeld als kreisfreie Stadt (Stadt Bielefeld, 2012), Landkreis München (AWO, München – Land, 2015). Vgl. auch die Ergebnisse in Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat, 2014 sowie Hollenrieder / König / Lagler / Kroll-Pautsch, 2013.

vielen Fällen durch diese Arbeit Wohnungslosigkeit vermieden wird« (ebenda, S. 89).

2. Gesetzliche Grundlagen

Wichtige gesetzliche Normen für die Organisation und Durchführung von präventiven Maßnahmen finden sich in den Sozialgesetzbüchern II und XII sowie im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) und in der Zivilprozessordnung (ZPO).

2.1 Bestimmungen zur Sicherung der Unterkunft im SGB XII und SGB II

Die Bestimmungen zur Sicherung der Unterkunft nach den §§ 22 Abs. 8 und 9 SGB II und § 36 SGB XII sind die wichtigsten gesetzlichen Normen für Leistungen zur Prävention.

§§ 22 Abs. 8 und 9 SGB II
§ 36 SGB XII

Bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (§ 7 Abs. 1 Satz 1 SGB II), die von einem Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende Leistungen für »Bedarfe für Unterkunft und Heizung« (§ 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II) fortlaufend bewilligt erhalten, können »auch Schulden übernommen werden, soweit dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist« (§ 22 Abs. 8 Satz 1 SGB II). Wenn dies »gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht«, dann »sollen« solche Leistungen erbracht werden (§ 22 Abs. 8 Satz 2 SGB II): Der dem einzelnen SGB II-Träger in § 22 Abs. 8 Satz 1 SGB II eingeräumte Ermessensspielraum wird damit reduziert. Bei einem Bestehen derartiger Gegebenheiten unterliegt das zuständige Jobcenter einer bedingten Pflicht zu einem entsprechenden Handeln, d. h. es darf nur noch in einem besonders begründeten Fall ablehnen (vgl. BAG W, 2011).

Nach § 36 Abs. 1 Satz 1 SGB XII können von einem Träger der Sozialhilfe (§ 3 SGB XII) »Schulden [...] nur übernommen werden, wenn dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist«. ⁴ Zu den leistungsberechtigten Personen gehören Bezieher und Bezieherinnen von Hilfe zum Lebensunterhalt nach den §§ 27 ff. SGB XII (§ 19 Abs. 1 SGB XII), auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 ff. SGB XII) angewiesene Menschen (§ 19 Abs. 2 SGB XII) sowie entsprechend § 21 Satz 2 SGB XII auch Personen, die zwar voll erwerbsfähig im Sinne der §§ 7 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 2 und 8 SGB II, aber nicht hilfebedürftig gemäß § 9 SGB II sind. Letzteres liegt z. B. bei Geringverdienenden, die kein Arbeitslosengeld II aufstockend

⁴ Es würde den Rahmen des Kapitels Prävention sprengen, das Thema Energieschulden hier ausführlich zu bearbeiten. Deshalb nur der Hinweis auf § 22 Abs. 8 Satz 1 SGB II bzw. § 36 Abs. 1 Satz 1 SGB XII: Schulden können von den Sozialleistungsträgern auch »zur Behebung einer vergleichbaren Notlage« (http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/_22.html, abgerufen am 15.6.2016) übernommen werden. Da die Versorgung einer Wohnung mit Energie in Deutschland zu einem sozialrechtlich anerkannten Mindeststandard zu zählen ist, können unmittelbar drohende oder ggf. bereits eingetretene Energielieferersperren zu einer »vergleichbaren Notlage« führen. (Ausführlicher zu dieser Thematik: BAG W, 2011; Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat, 2014, S. 60). Siehe dazu auch das NRW-Projekt »Obdachlos in der eigenen Wohnung – Maßnahmen zur Bekämpfung von Energiearmut und ihre Folgen« des Moerser Arbeitslosenzentrum e.V. – MALZ, <https://www.mags.nrw/obdachlos-in-der-eigenen-wohnung>, abgerufen am 15.6.2016.

in Anspruch nehmen können, vor. Hier ist es jeweils möglich, eine Schuldenübernahme durchzuführen. Diese Ermessensnorm wird in § 36 Abs. 1 Satz 2 SGB XII ebenfalls im Sinne einer bedingten Pflicht eines Sozialhilfeträgers zu einem solchen Handeln bestimmter gefasst, nämlich: »Sie sollen übernommen werden, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht.« Anderes gilt nur, wenn gewichtige Gründe (wie z. B. eine fortgesetzt sich aktualisierende Verschuldung bei gleichzeitiger Ablehnung angebotener persönlicher Hilfen) vorliegen (vgl. BAG W, 2011).

Beihilfe oder Darlehen

Eine Mietschuldenübernahme kann im SGB XII als Beihilfe oder als Darlehen gewährt werden, im SGB II soll sie als Darlehen gewährt werden.⁵ Im SGB II und im SGB XII identisch geregelt ist die Verpflichtung der Gerichte im Falle der Kündigung eines Mietverhältnisses aufgrund eines Mietzahlungsverzugs nach § 543 BGB den Leistungsträgern oder den von ihnen mit der Wohnungssicherung beauftragten Stellen unverzüglich die eingegangene Klage auf Räumung von Wohnraum mitzuteilen.

2.2 Mietrecht – Außerordentliche fristlose Kündigung aus wichtigem Grund

In § 543 BGB in Verbindung mit § 569 BGB sind die Gründe für eine außerordentliche fristlose Kündigung sowie die einschlägigen Fristen und Bedingungen geregelt.

§ 543 BGB

- »§ 543 Außerordentliche fristlose Kündigung aus wichtigem Grund
- (1) Jede Vertragspartei kann das Mietverhältnis aus wichtigem Grund außerordentlich fristlos kündigen. [...]
 - (2) Ein wichtiger Grund liegt insbesondere vor, wenn
 3. der Mieter
 - a) für zwei aufeinander folgende Termine mit der Entrichtung der Miete oder eines nicht unerheblichen Teils der Miete in Verzug ist oder
 - b) in einem Zeitraum, der sich über mehr als zwei Termine erstreckt, mit der Entrichtung der Miete in Höhe eines Betrages in Verzug ist, der die Miete für zwei Monate erreicht.

Im Falle des Satzes 1 Nr. 3 ist die Kündigung ausgeschlossen, wenn der Vermieter vorher befriedigt wird.«⁶

§ 569 BGB

- »§ 569 Außerordentliche fristlose Kündigung aus wichtigem Grund
- [...]
- (3) Ergänzend zu § 543 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 gilt:
 1. Im Falle des § 543 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchstabe a ist der rückständige Teil der Miete nur dann als nicht unerheblich anzusehen, wenn er die Miete für einen Monat

⁵ Der Deutsche Verein sieht »bei hoher Überschuldung verbunden mit geminderten Chancen, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden« durch eine Darlehensgewährung »im Einzelfall die Erreichung von gesteckten Eingliederungszielen« gefährdet und »regt deshalb an, die Möglichkeit einer Mietschuldenübernahme als Beihilfe auch für Beziehende von SGB II-Leistungen gesetzlich einzuräumen« (vgl. Deutscher Verein, 2013, S. 7).

⁶ Zitiert nach <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/index.html>, abgerufen am 6.6.2016.

übersteigt. Dies gilt nicht, wenn der Wohnraum nur zum vorübergehenden Gebrauch vermietet ist.

2. Die Kündigung wird auch dann unwirksam, wenn der Vermieter spätestens bis zum Ablauf von zwei Monaten nach Eintritt der Rechtshängigkeit des Räumungsanspruchs hinsichtlich der fälligen Miete und der fälligen Entschädigung nach § 546a Abs.1 befriedigt wird oder sich eine öffentliche Stelle zur Befriedigung verpflichtet. Dies gilt nicht, wenn der Kündigung vor nicht länger als zwei Jahren bereits eine nach Satz 1 unwirksam gewordene Kündigung vorausgegangen ist.⁷

Diese Regelungen nach § 569 BGB gelten nicht bei einer ordentlichen Kündigung, die Aufrechterhaltung des Mietverhältnisses ist dann nur bei Zustimmung des Vermieters möglich.⁸

2.3 Zivilprozessordnung

Zu beachten ist ferner, dass seit dem 1. Mai 2013 (Mietrechtsänderungsgesetz) aufgrund des § 283a ZPO das Gericht auf Antrag des Klägers anordnen kann, dass der Beklagte wegen der Geldforderungen, die nach Rechtsanhängigkeit der Klage fällig geworden sind, Sicherheit zu leisten hat. Sollte der Mieter / die Mieterin dieser Anordnung nicht Folge leisten, kann das Gericht bereits durch einstweilige Verfügung vor der Entscheidung in der Hauptsache die Räumung anordnen (§ 940 a Abs.3 ZPO).

§ 283a ZPO

§ 940 a Abs.3 ZPO

Nach § 765a ZPO kann eine Zwangsvollstreckung ganz oder teilweise aufgehoben werden, »wenn die Maßnahme unter voller Würdigung des Schutzbedürfnisses des Gläubigers wegen ganz besonderer Umstände eine Härte bedeutet, die mit den guten Sitten nicht vereinbar ist« (§ 765a Abs.1 ZPO).⁹ Der Antrag auf Vollstreckungsschutz muss spätestens zwei Wochen vor dem festgesetzten Räumungstermin gestellt werden (vgl. § 765a Abs.3 ZPO).

§ 765a ZPO

2.4 Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII

Wenn es neben der Mietschuldenübernahme nach § 22 SGB II und § 36 SGB XII weiterer Hilfen für die Hilfesuchenden bei den Bemühungen zum Wohnungserhalt bedarf, gewinnen die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII große Bedeutung. In § 68 Abs.1 SGB XII werden explizit als Leistungen die »Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung« genannt.

§ 68 Abs.1 SGB XII

Zudem gibt es auch Fallkonstellationen, in denen der Wohnungsverlust nicht allein aufgrund von Mietschulden droht.¹⁰ Ebenfalls sind bei den

⁷ Zitiert nach <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/index.html>, abgerufen am 6.6.2016.

⁸ Deswegen neigen Vermieter im Falle von Mietschulden dazu, neben der außerordentlichen Kündigung gleichzeitig die ordentliche Kündigung auszusprechen.

⁹ Zitiert nach http://www.gesetze-im-internet.de/zpo/_765a.html, abgerufen am 6.6.2016.

¹⁰ Siehe Abschnitt 4.

Interventionen zum Erhalt der Wohnung, die in der Phase vor Beginn des gerichtlichen Verfahrens einsetzen, die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 67 SGB XII ein wichtiges Instrument.

3. Die Akteure

3.1 Zentrale Fachstelle zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit

Eine zentrale Fachstelle zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit sollte die zentrale Handlungseinheit bei der Prävention darstellen, da dann idealerweise die Kompetenzen für die wirtschaftlichen Wohnhilfen (Mietschuldenübernahme), die ordnungsrechtliche Unterbringung sowie für die persönlichen Hilfen zur Erhaltung von Wohnraum bzw. zur Reintegration in Wohnraum gebündelt sind (vgl. Deutscher Städtetag, 1987, S. 18; Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat, 2014, S. 28; BAG W, 2011; BAG W, 2006, S. 10).¹¹ Besonders wichtig ist, dass die zentrale Fachstelle die Wohnungssicherung nach SGB II und SGB XII – also für alle Wohnungsnotfälle – übernimmt.

Die BAG W unterscheidet in ihrer Empfehlung zur rechtlichen Gestaltung der Zusammenarbeit frei-gemeinnütziger und öffentlicher Träger bei der Prävention von Wohnungsnotfällen (BAG W, 2011) zwischen drei Typen von Fachstellen:

Wohnungssicherung nach SGB II und SGB XII

Kommune = Träger der Fachstelle

Gemeinsame Trägerschaft

Freie Träger = Träger der Fachstelle

- Typ I: Die von der Kommune getragene Fachstelle kooperiert mit einem freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall bzgl. spezifischer sozialer Dienstleistungen und beide Träger bleiben organisatorisch getrennt.
- Typ II: Die kommunale Fachstelle geht eine gemeinsame Trägerschaft einer Fachstelle mit einem freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall ein, d. h. Personal, Finanzen und Organisation sind integriert.
- Typ III: Ein freier Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall ist selbst Träger einer Fachstelle zur Verhinderung von Wohnungsverlusten und kooperiert in Bezug auf nicht-übertragbare hoheitliche Aufgaben bzw. sonstige von ihm nicht wahrnehmbare Aufgaben mit dem öffentlichen Träger.

In der Praxis vorherrschend sind Fachstellen in kommunaler Trägerschaft, die in unterschiedlichem Ausmaß mit freien Trägern der Hilfen im Wohnungsnotfall kooperieren.

¹¹ In der zitierten Studie zur Prävention in NRW wird darauf hingewiesen, dass Fachstellen oder Organisationseinheiten zur Prävention z.T. mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet sind. Fachlich empfohlen wird die oben beschriebene Bündelung aller relevanten Kompetenzen. In großen Großstädten, insb. in den Stadtstaaten, kann es auch mehrere zentrale Fachstellen mit jeweils bezirklicher Zuständigkeit geben. So gibt es bspw. in Hamburg sieben Fachstellen für Wohnungsnotfälle, vgl. <http://www.hamburg.de/contentblob/4549188/bd64b1d0eee17260b119997e34161b32/data/faltblatt-fachstellen-wohnungsnotfaelle.pdf>, abgerufen am 6.6.2016.

NRW-Projekt: Trägerübergreifendes Gesamthilfesystem für Wohnungsnotfälle

 Praxisbeispiel

Förderschwerpunkt: Entwicklung von integrierten Gesamthilfesystemen

Träger: Diakoniewerk Duisburg GmbH / Stadt Duisburg

Laufzeit: 10/2000–3/2005

Zielgruppe: ohne besondere Zielgruppe

Projektort: Duisburg

Projektbeschreibung: Ziel des Projekts war es, die Hilfeangebote des Diakoniewerks und der Stadt Duisburg entsprechend neuer fachlicher Standards weiter zu entwickeln und optimal aufeinander abzustimmen.

Die Umsetzung des Projekts erfolgte in vier Phasen. In der ersten Phase wurden die relevanten Rahmenbedingungen für die Hilfe in Wohnungsnotfällen analysiert. Das Diakoniewerk, die Stadt Duisburg und der Landschaftsverband Rheinland verständigten sich über die Eckpfeiler des künftigen Hilfesystems. Auf der Basis dieser Bestandsaufnahme und -analyse wurde in der zweiten Phase eine Fachkonzeption erarbeitet. Die Umsetzung dieser Fachkonzeption stellte die dritte Phase dar; die begleitende Evaluation die vierte Phase.

Das neu geschaffene integrierte Hilfesystem setzt sich aus sechs Arbeits- und Funktionsbereichen zusammen. Zum ersten Arbeitsbereich »Zentrale Anlauf-, Beratungs- und Vermittlungsstelle« gehören Erst- und Intensivberatung, Notübernachtung, Clearingunterkunft, wirtschaftliche Hilfe, kurzfristige Unterbringung sowie Wohnprojekte zur mittelfristigen bzw. dauerhaften Versorgung und Unterstützung von Personen unter weitgehend normalen Wohn- und Lebensbedingungen. Die »teilstationären Intensivhilfen« als zweiter Arbeitsbereich umfassen die teilstationäre Einrichtung, betreute Wohngruppen und betreutes Individualwohnen. »Betreutes Wohnen für Frauen« definiert den dritten Arbeitsbereich, das Übergangsheim als »stationäre Intensivhilfe« den vierten Arbeitsbereich. Der fünfte Arbeitsbereich umfasst die »nachgehende Hilfe«, der sechste die »Zentrale Fachstelle« mit Prävention, Sozialer Wohnraumhilfe und sonstigen Funktionen.

Das Diakoniewerk ist im integrierten Hilfesystem verantwortlich für den Clearing-Prozess, die nachgehende soziale Betreuung in den unterschiedlichen Hilfesegmenten und die Verwaltung der betreuten Wohnformen. Bei der Stadt Duisburg liegt die Zuständigkeit für die Wohnungsvermittlung, die nachgehende Hilfe und für die finanziellen Hilfen.

Der Zugang zu allen Hilfen des Systems erfolgt ausschließlich über die Zentrale Anlauf-, Beratungs- und Vermittlungsstelle. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dort übernehmen die unmittelbare Absicherung von Unterkunft und materieller Versorgung, klären notwendige weitere Hilfen ab und veranlassen diese.

Durch die Zusammenführung von Diensten beider Träger sind fachliche Diskussionen entstanden, die zu abgestimmten Sichtweisen und gemeinsamen Lösungsansätzen im Sinne der von Wohnungslosigkeit Betroffenen geführt haben. Daten und Bedarfe werden

laufend ermittelt, was eine zielgenaue und effektive fachliche Steuerung und Planung ermöglicht.

Durch die Konzentration der Tätigkeiten und Funktionen konnten Synergieeffekte erzielt, Reibungsverluste und Mehrfachaufwendungen minimiert werden. Bei der Fallbearbeitung wurden klare Strukturen und Abläufe geschaffen. Insgesamt wurden die Hilfen deutlich strukturierter, zielgerichteter und effizienter, was zu offensichtlichen Verbesserungen bei den Lebensbedingungen der Klientinnen und Klienten geführt hat.

Das Projekt wurde von einem externen Beratungsunternehmen fachlich begleitet. Einmal jährlich trat eine Lenkungsgruppe zusammen, die Projektausrichtung und Projektfortschritte reflektierte und diskutierte und ihre Ergebnisse in die praktische Entwicklung und Umsetzung einbrachte. In dieser Lenkungsgruppe waren neben Diakoniewerk und Stadt Duisburg der Landschaftsverband Rheinland, der Fachverband Gefährdetenhilfe im Diakonischen Werk Rheinland, das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration und die Programmgeschäftsstelle des Landesprogramms »Wohnungslosigkeit vermeiden – dauerhaftes Wohnen sichern« vertreten.

Weitere Beteiligte: Landschaftsverband Rheinland

https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/plattform2_2004.pdf, abgerufen am 15.6.2016.

Praxisbeispiel

NRW-Projekt: Zentrale Fachstelle zur präventiven Wohnungsnotfallhilfe

Förderschwerpunkt: Präventive Arbeit mit Haushalten in Wohnungsnot / sonstige innovative Ansätze

Laufzeit: 1.1.2016–31.12.2017

Träger: SKM – Katholischer Verein für Soziale Dienste im Rhein-Sieg-Kreis e.V.

Zielgruppe: Menschen mit Mietschulden oder mietwidrigem Verhalten, egal ob mit oder ohne Räumungsklage

Projektort: Rhein-Sieg-Kreis

Projektbeschreibung: Der SKM – Katholischer Verein für Soziale Dienste im Rhein-Sieg-Kreis e.V. betreibt die zentrale Fachstelle zur präventiven Wohnungsnotfallhilfe für die Kommunen Siegburg, Hennef, Troisdorf, Königswinter und Eitorf im Rhein-Sieg-Kreis. Die Mitarbeiter/innen der Fachstelle versuchen, bei Mietschulden, Kündigungen, Räumungsklagen und Zwangsräumungen durch Beratung und Begleitung zu helfen. Die Kommunen reichen eingehende Räumungsklagen an die Fachstelle weiter, welche den Kontakt zu dem Hilfsbedürftigen sucht, um eine frühzeitige Intervention einleiten zu können. Interventionsmöglichkeiten sind hier insbesondere die Klärung der Mietschuldenübernahme durch z. B. das Jobcenter oder das Sozialamt oder auch ein schlichtender Kontakt zum Vermieter. Sollte auf Anschreiben keine Reaktion erfolgen, wird auch auf die Möglichkeit der aufsuchenden Arbeit zurückgegriffen. Des

Weiteren soll die Fachstelle auch offen für alle Menschen sein, die noch nicht durch eine Räumungsklage erfasst worden sind. Hierzu wird Öffentlichkeitsarbeit betrieben, indem Vermieter und auch andere soziale Fachdienste auf die Arbeit der Fachstelle aufmerksam gemacht werden, so dass diese ihre Mieter und Klienten bei Bedarf über die Hilfemöglichkeit unterrichten können. In einer offenen Sprechstunde können die vorhandenen Problemlagen erörtert werden. Da Mietschulden oft nur die Spitze des Eisbergs von anderen Problemen sind, kann hier gemeinsam nach entsprechenden Lösungsschritten gesucht und die Vermittlung zu weiterführenden Hilfen gemäß § 67 SGB XII, wie z. B. das ambulante Betreute Wohnen oder der Schuldnerberatung, eingeleitet werden.

<https://www.mags.nrw/zentrale-fachstelle-zur-praeventiven-wohnungsnotfallhilfe>, abgerufen am 15.6.2016.

Weitere Praxisbeispiele für Fachstellen in Trägerschaft freier Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall:

- Fachstelle zur Verhinderung von Obdachlosigkeit (FOL) der AWO im Landkreis München: <http://www.awo-kvmucl.de/awo-wohnungsnotfallhilfe/kontakt>, abgerufen am 15.6.2016
- Fachstelle zur Verhinderung von Obdachlosigkeit (FOL) der Diakonie Rosenheim: www.bagw.de/de/tagungen/prvtg_basis/praev_ix.html, abgerufen am 15.6.2016, Vortrag Katja Merker

3.2 Das Jobcenter

Wie in der Praxis oft festgestellt, ist die »adäquate Bearbeitung von bedrohten Wohnverhältnissen mit den Bearbeitungsstrukturen in den Jobcentern oftmals nicht zu vereinbaren« (Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat, 2014, S. 20). In der Konsequenz sollte daher die Zuständigkeit für die Bearbeitung der bedrohten Wohnverhältnisse und für die Mietschuldenübernahme auf die Fachstelle zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit übertragen, ggf. auch rückübertragen werden.¹² Sollte es bei einer getrennten Zuständigkeit von Fachstelle und Jobcenter bleiben, so muss zwingend sichergestellt werden, dass es einen reibungslosen Kommunikationsprozess zwischen der Fachstelle bzw. dem mit der Fallbearbeitung beauftragten Träger und dem Jobcenter gibt und dass es verbindliche Kooperationsvereinbarungen zwischen den Jobcentern und den Fachstellen bzw. den mit der Fallbearbeitung beauftragten Trägern über »Art, Umfang, Form und Verfahren der Zusammenarbeit und des Austausches von Informationen bei Haushalten in Wohnungsnotlagen« (vgl. Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat, 2014, S. 20, BAG W 2011, S. 2) gibt.

Zuständigkeit auf die Fachstelle übertragen

¹² In seiner Empfehlung zur Prävention sieht auch der Deutsche Verein die Notwendigkeit einer »Bündelung der Kompetenzen und Leistungen für den Personenkreis der Wohnungsnotfälle« (Deutscher Verein, 2013, S. 10). Gesehen wird ebenfalls die Möglichkeit »die Hilfen zur Wohnungssicherung nach dem SGB II und SGB XII für alle Wohnungsnotfälle auf die Fachstelle zu übertragen.« Dies könne durch eine Vereinbarung nach § 44 b Abs. 2 SGB II geschehen. Eine Eingliederung der Aufgaben einer Fachstelle in das Jobcenter wird vom Deutschen Verein ausdrücklich nicht befürwortet (ebenda, S. 11).

3.3 Freie Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall

📍 Kap. Institut. Struktur

Nachhaltige Stabilisierung
bedrohter Wohnverhältnisse

📍 Kap. Wohnen, Abschnitt 5

Freie Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall haben wichtige Funktionen bei der Prävention von Wohnungsverlusten. Sie besitzen viele Kompetenzen in der Beratung, Begleitung, Unterstützung und in der aufsuchenden Kontaktaufnahme von Menschen in schwierigen sozialen Lebenslagen. Sie verfügen zudem über die Kompetenzen und Instrumentarien, Gründe und Auslöser von Wohnungsverlusten wahrzunehmen, die nicht auf Mietschulden zurückzuführen sind.

Fachberatungsstellen freier Träger von Hilfen im Wohnungsnotfall sind oft die ersten Anlaufstellen für vom Wohnungsverlust bedrohte Menschen. Fachberatungsstellen sehen sich als »Anlaufstelle für Menschen, die zunächst nicht wissen, an wen sie sich mit ihren Problemen wenden sollen.« (ebenda, S.106)

Darüber hinaus haben Hilfen freier Träger wichtige Aufgaben bei der nachhaltigen Stabilisierung bedrohter Wohnverhältnisse, d.h. Aufgaben, die über die akute Krisenintervention zum Erhalt des Wohnraums hinausgehen. Im Rahmen des Forschungsverbundes »Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen« waren u. a. persönliche Hilfebedarfe der Klientinnen und Klienten in Fach- und Präventionsstellen ermittelt worden. Danach haben nach Einschätzung der Fach- und Präventionsstellen zwei Drittel der dort anhängigen Haushalte einen über die aktuelle Krisenintervention zum Erhalt der Wohnung hinausgehenden Hilfebedarf (Schulden, besondere soziale Schwierigkeiten, Sucht, psychische Störungen) (Forschungsverbund, 2005, S. 88). Knapp 40 % der Präventionsfälle waren vorher bereits ein- oder zweimal in ähnlicher Krisensituation (ebenda). Von den Fachstellen wird also ein Bedarf an aufsuchenden Hilfen und persönlichen Hilfen im Anschluss an eine unmittelbare Krisenintervention gesehen.

Die Fachstellen intervenieren bei einer Mietschuldenproblematik. Die Intervention ist dabei i. d. R. nicht aufsuchend (Komm-Struktur). Persönliche Hilfen können im Anschluss an die Krisenintervention kaum geleistet werden. Diese können und sollten von den freien Trägern der Hilfen im Wohnungsnotfall erbracht werden.

📍 Kap. Wohnen, Abschnitt 5

👍 Praxisbeispiel

NRW-Projekt: Beratung und Mietcoaching bei drohendem Wohnungsverlust (BerMico)

Förderschwerpunkt: Innovation in der Wohnungsnotfallhilfe

Träger: SKM Köln Sozialdienst Katholischer Männer e. V.

Laufzeit: 1.4.2015–31.3.2018

Zielgruppe: Ohne besondere Zielgruppe

Projektort: Köln

Projektbeschreibung: Mit dem Projekt »Beratung und Mietcoaching bei drohendem Wohnungsverlust (BerMico)« wird das Ziel verfolgt, angemessenen Wohnraum für gefährdete Haushalte möglichst zu erhalten und damit den drohenden Wohnungsverlust abzuwenden. Um einem Wohnraumverlust frühzeitig vorzubeugen, bedarf es ergänzend präventiver Maßnahmen der frühen Intervention. Diese setzen voraus, dass Informationen zu einem drohenden Wohnraumverlust frühzeitig vorliegen, um rechtzeitig und angemessen darauf reagieren zu können. Dies ist – bezogen auf ein großstädtisches Umfeld – nur im Rahmen eines sozialräumlich orientierten Netzwerks

möglich. Daher ist ein zentraler Bestandteil des Projekts die Erschließung von bedarfsgerechten Hilfen in einem regionalen Netzwerk. Ferner strebt das Projekt eine Verbesserung und Stärkung der Inanspruchnahmebereitschaft von Unterstützungsangeboten der von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen an. Des Weiteren sollen die Förderung von mietvertragskonformem Verhalten sowie die Verhinderung besonderer sozialer Schwierigkeiten erreicht werden.

<https://www.mags.nrw/beratung-und-mietcoaching>, abgerufen am 15.6.2016.

Wie oben beschrieben, können auch freie Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall selbst Träger einer zentralen Fachstelle sein (Fachstelle Typ III). Bei dieser Organisationsform ist es allerdings wichtig, dass die Mitteilungen in Zivilsachen nach § 22 Absatz 9 SGB II und § 36 Absatz 2 SGB XII in diesen Fachstellen einlaufen.

3.4 Vermieter

Die Vermieterseite ist ein maßgeblicher Akteur im Bereich der Prävention von Wohnungsverlusten. Es sollte davon ausgegangen werden, dass sowohl Unternehmen der Wohnungswirtschaft als auch private Vermieter ein grundsätzliches Interesse an dem Erhalt und der Sicherung eines Mietverhältnisses haben. Ein Räumungsverfahren ist häufig langwierig und kostenintensiv.¹³ Deswegen dürfte vor allem für private Kleinvermieter mit einer oder wenigen Wohnung/en in ihrem Bestand, die möglicherweise einen Teil des Einkommens bilden oder zur Absicherung der Altersvorsorge dienen, die Prävention von Wohnungsverlusten ihrer Mieter von Interesse sein – sollte das Mietverhältnis nicht nachhaltig und dauerhaft gestört sein.¹⁴

¹³ Eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Thema Spekulation mit Wohnraum / Gentrifizierung etc. würde den Rahmen dieses Kapitels zum Thema Prävention sprengen. Es soll jedoch keinesfalls in Abrede gestellt werden, dass es Vermieter – sowohl professionelle Gesellschaften als auch private Vermieter – gibt, die es darauf anlegen, Mietverhältnisse zu beenden und deswegen auch jede Chance zu einer außerordentlichen Kündigung nutzen werden (vgl. Berner / Holm / Jensen, 2015, S. 93), so ein Ergebnis der Studie »Zwangsräumungen und die Krise des Hilfesystems. Eine Fallstudie in Berlin«. Die Autoren kommen in ihrer Studie zur Praxis der Wohnungssicherung bzw. Zwangsräumung in verschiedenen Berliner Bezirken zu einem vernichtenden Urteil: »Das Hilfesystem Wohnungslosigkeit ist ein Instrument zur Sicherung und Steigerung von wohnungswirtschaftlichen Erträgen. [...] In Zeiten von Leerstand und Vermietungsproblemen sicherten die Mietschuldenübernahmen durch die Bezirke Eigentümer*innen gegen Mietausfälle ab. Mit steigenden Renditeerwartungen privater Eigentümer*innen hat sich die Funktion des Hilfesystems von der Ausfallgarantie für Mietrückstände zum Instrument der Ertragslückenschließung verschoben. Stehen deutliche Mietsteigerungen in Aussicht, beschränken sich die Instrumente des Hilfesystems (wenn überhaupt) auf die Vermittlung von Ersatzwohnraum oder der Unterbringung für die räumungsbetroffenen Mieter*innen« (ebenda, S. 94 f.).

¹⁴ In seinem Vortrag bei der Bundestagung 2015 der BAGW stellte der Hauptgeschäftsführer von Haus & Grund fest, dass Räumungsverfahren für private Vermieter »teuer, langwierig, rechtlich alternativlos« seien; doch Vermieter hätten »häufig kein Interesse an Mieterwechseln, aber großes Interesse an Prozesskostenvermeidung, der Übernahme der Mietschulden durch Dritte, der Vermeidung zukünftiger Mietschulden« (vgl. http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_15/buta_15_ag_II.html, abgerufen am 25.5.2016).

Kooperationsbeziehungen zur Vermieterseite

Aber auch Wohnungsgesellschaften sind am Erhalt von Mietverhältnissen interessiert, die aufgrund von Mietschulden gefährdet sind. Nicht zuletzt deswegen unterhalten Unternehmen der Wohnungswirtschaft z. T. eigene Organisationseinheiten, die mit dem Sozialmanagement / sozialem Bestandsmanagement befasst sind.¹⁵ Kommunale Wohnungsgesellschaften müssen ein hohes Interesse an der Wohnungssicherung haben.

Unter dieser Perspektive ist es für freie Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall, aber auch für die zentralen Fachstellen wichtig, gute und tragfähige Kooperationsbeziehungen zur Vermieterseite bzw. deren Verbandsvertretungen aufzubauen und dauerhaft zu unterhalten. So kann es gelingen, bereits im Vorfeld, im »grünen« Bereich (s.u. Abb.1, Phasen präventiver Interventionen), in dem ein Wohnungsverlust noch außergerichtlich und damit kostengünstig und weniger zeitintensiv für die Vermieterseite verhindert werden kann, aktiv zu intervenieren. Dazu muss aber für den Vermieter und natürlich auch für den Mieter deutlich identifizierbar sein, wer bzw. welche Stelle im Falle eines sich entwickelnden Wohnungsnotfalls verlässlich ansprechbar ist.

Analysefragen

Analysefragen

- Welche Akteure sind im Bereich Prävention tätig?
- Wer übernimmt welche Aufgaben im Bereich der Prävention?
- Gibt es eine zentrale Fachstelle? Welche Kompetenzen werden in der zentralen Fachstelle gebündelt?
- Wie ist der Wohnungsmarkt strukturiert?
 - Wie hoch ist der Anteil der Wohnungen im Besitz privater Vermieter?
 - Wie viele Wohnungen befinden sich im Bestand der Wohnungswirtschaft?
 - Gibt es ein kommunales Wohnungsunternehmen bzw. ein Unternehmen, an dem die Kommune beteiligt ist? Wie viele Wohnungen befinden sich im Bestand dieses Unternehmens?

4. Der drohende Wohnungsverlust – Gründe und Auslöser

In ihrer Schätzung zur Zahl der Wohnungslosen und zur Zahl der vom Wohnungsverlust bedrohten Haushalte geht die BAG W davon aus, dass ein erheblicher Teil der Wohnungsverluste nicht durch Zwangsräumungen, sondern durch sog. »kalte« Räumungen zustande kommen. Beim »kalten« Wohnungsverlust findet keine Zwangsräumung statt, sondern die Mieter und Mieterinnen, vor allem Menschen in Einpersonenhaushalten, »verlassen« die Wohnung ohne Räumungsverfahren oder vor dem Zwangsräumungstermin.¹⁶

»Kalter« Wohnungsverlust

¹⁵ Zum Teil anders stellt sich die Lage dar bei Mietverhältnissen, die durch andere Schwierigkeiten gestört sind. Aber auch in diesen Fällen kann es gelingen, durch frühzeitige Intervention und Unterstützung und Begleitung des Mieters den Wohnungsverlust zu verhindern.

¹⁶ Vgl. BAG W, Pressemitteilung vom 5.10.2015, http://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/261.html, abgerufen am 24.5.2016.

Nachfolgend wird Bezug genommen auf die Jahresherhebungen der BAG W, die in ihren Statistikberichten die aktuellen Daten zur Lebenslage wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen veröffentlicht. Dies ist die einzige bundesweite qualitative Dokumentation, in die inzwischen (Stand 2014) über 31.000 aggregierte Einzelfälle überwiegend frei-gemeinnütziger Einrichtungen der Hilfen im Wohnungsnotfall einfließen.¹⁷

Im Statistikbericht der BAG W wird unterschieden zwischen den formalen Gründen für den Wohnungsverlust und den Auslösern des Wohnungsverlustes.¹⁸ Knapp 30 % (in 2014) der Betroffenen ist formal »ohne Kündigung ausgezogen«,¹⁹ fast ebenso viele (28 % in 2014) erhielten eine Kündigung durch den Vermieter,²⁰ 18 % (in 2014) haben selbst gekündigt²¹ und ca. 13 % (2014) wurden wegen Mietschulden geräumt.²² Die Räumung wegen anderer Probleme spielt mit ca. 5 % (2014) aktuell keine besonders große Rolle. In 2007 lag dieser Wert noch bei 15 %.

Formale Gründe

Ein Blick auf die konkreten Auslöser des Wohnungsverlustes verdeutlicht, dass offensichtlich in den meisten Fällen eine Gemengelage aus wirtschaftlich-finanzieller Not und Überforderung und/oder Konflikten in Familie, Ehe, Partnerschaft letztlich zum Wohnungsverlust führten. Als wichtigste Auslöser des Wohnungsverlustes werden genannt: Miet- bzw. Energieschulden (19 % in 2014), Trennung / Scheidung (ca. 17 % in 2014),²³ Auszug aus der elterlichen Wohnung (11 % in 2014),²⁴ Konflikte im Wohnumfeld (13 % in 2014).²⁵

Konkrete Auslöser

Gewalt als Auslöser des Wohnungsverlustes ist von besonderer Bedeutung bei Frauen: Für knapp 10 % (2014) ist die Gewalt durch den Partner und durch Dritte Auslöser des Wohnungsverlustes.²⁶

In der Präventionsstudie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW (Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat, 2014) nehmen Mietschulden mit 88,2 % die Spitzenstellung bei den Gründen für den drohenden Wohnungsverlust ein. Alle anderen Gründe und

¹⁷ Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (Hrsg.): Statistikberichte 2003–2014, URL: http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte/statistikberichte_1.html, abgerufen am 24.5.2016). Daten zur Lebenslage ordnungsrechtlich untergebrachter Menschen sind überwiegend nicht einbezogen.

¹⁸ Zu den formalen Gründen gehören: Kündigung durch Vermieter, Räumung, Selbstkündigung, ohne Kündigung ausgezogen, Vertragsende, richterliche Anordnung nach Gewaltschutzgesetz, Räumungsklage. Zu den Auslösern werden u.a. gerechnet: Gewalt durch Partner / Partnerin oder durch Dritte, Ortswechsel, Arbeitsplatzverlust / -wechsel, Haftantritt, Trennung / Scheidung, Auszug aus der elterlichen Wohnung, Miet- bzw. Energieschulden, Konflikte im Wohnumfeld.

¹⁹ Dieser Anteil ist in den letzten acht Jahren stabil. Vgl. BAG W, Daten zur Lebenslage Wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen (DzW) 2014.

²⁰ Dieser Anteil ist seit 2007 kontinuierlich von damals knapp 22 % angestiegen. Vgl. BAG W, DzW 2014.

²¹ Dieser Anteil ist ebenfalls in den letzten acht Jahren stabil zwischen 16 % und 18 %. Vgl. BAG W, DzW 2014.

²² Ebenfalls ein stabiler Anteil in den letzten acht Jahren. Vgl. ebenda.

²³ Bis 2010 lag dieser Wert noch bei ca. 23 %, seitdem leicht rückläufig. Vgl. Statistikberichte der BAG W.

²⁴ Dieser Wert liegt seit 2008 zwischen 11 % und knapp 16 %. Vgl. ebenda.

²⁵ Dieser Wert wird erst seit 2011 (7 %) erhoben und hat sich seitdem fast verdoppelt. Vgl. ebenda.

²⁶ Vgl. Statistikberichte der BAG W.

Anlässe sind marginal. Die Autoren räumen aber ein, dass dies am Untersuchungsgegenstand liege: Die untersuchten kommunalen Präventionsstellen seien auf Haushalte mit Mietschulden fokussiert und hätten in der Regel nicht die Instrumentarien, um die anderen oben genannten Gründe und Auslöser von drohenden Wohnungsverlusten zu identifizieren.

Ein von Wohnungslosigkeit bedrohtes Leben ist also ein Leben »auf dem Pulverfass«, geprägt von Armut, Verschuldung und Mietschulden, Konflikten im Umfeld, in Partnerschaften und Familien.

Eine wichtige Grundlage für die effektive Organisation der Prävention sind genaue Kenntnisse der Gründe und Auslöser eines drohenden Wohnungsverlustes. Ebenso wichtig ist die Kenntnis über die Struktur der betroffenen Haushalte sowie die Struktur des örtlichen / regionalen Wohnungsmarktes. Aus dieser Analyse lassen sich erste Erkenntnisse über notwendige Präventionsmaßnahmen gewinnen.

Analysefragen

Analysefragen

- Welche Auslöser oder Gründe führen bei Frauen und Männern, bei Ein- und Mehrpersonenhaushalten zu bedrohten Mietverhältnissen?
- Gibt es neben den Mietschulden weitere Gründe, die die Wohnung gefährden?
- Wie viele Haushalte sind vom Wohnungsverlust bedroht?
- Wie hat sich die Zahl der vom Wohnungsverlust bedrohten Haushalte entwickelt?
- Sind die vom Wohnungsverlust bedrohten Haushalte erstmals bedroht oder sind sie bereits zuvor (einmalig oder ggf. mehrmals) bedroht gewesen?
- In welchen Haushaltsstrukturen leben die vom Wohnungsverlust bedrohten Menschen?
 - alleinstehend nach Geschlecht
 - Paare mit oder ohne Kinder
 - alleinerziehend nach Geschlecht
 - weitere Haushaltstypen
- Wie ist die Altersstruktur der vom Wohnungsverlust bedrohten Menschen?
- Wie hoch ist der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund?
- Welche Informationen gibt es zu den Vermietern?
- Finden sich bedrohte Mietverhältnisse überwiegend bei privaten Vermietern oder bei Wohnungsunternehmen?
- Häufen sich bedrohte Wohnverhältnisse bei bestimmten Vermietern?
- Häufen sich bedrohte Mietverhältnisse in bestimmten Stadtteilen oder Quartieren?

5. Die Phasen des drohenden Wohnungsverlustes

Der drohende Wohnungsverlust ist in der Regel ein Prozess, der sich in drei Hauptphasen unterteilen lässt, die unterschiedliche Interventionsmöglichkeiten eröffnen:

Abb. 1: Interventionenmöglichkeiten im Prozess des drohenden Wohnungsverlustes

Probleme	<ul style="list-style-type: none"> • unregelmäßige Mietzahlung • Zahlungsverzögerungen • Probleme mit der Nachbarschaft • Anzeichen der Verwahrlosung der Wohnung 	<ul style="list-style-type: none"> • Zahlungsverzug zwei Monatsmieten • Zahlungsverzug (mehr als eine offene Miete) für zwei aufeinanderfolgende Termine • Mietsache ist erheblich gefährdet 	
Aktion	<ul style="list-style-type: none"> • Vermieter mahnt, ggf. mehrmals • Vermieter kündigt • Mieter verlässt die Wohnung u. U. bereits vor Kündigung 	<ul style="list-style-type: none"> • außerordentliche Kündigung • Räumungsklage • Mitteilung des Amtsgerichts • Räumungsurteil • Räumungsfristen 	<ul style="list-style-type: none"> • Räumungstermin(e) • Zwangsräumung • Ggf. Vollstreckungsschutz
Intervention	<ul style="list-style-type: none"> • Widerspruch gegen Kündigung • Mietschuldenübernahme • Jobcenter koordiniert sich mit der Fachstelle / mit der Beratungsstelle nach §§ 67 ff. SGB XII • Abtretungserklärung: Jobcenter überweist die Miete direkt an den Vermieter • Verhandlungen mit dem Vermieter zum Erhalt des Wohnraums • Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII • privater Vermieter findet Beratung / Ansprechpartner, bevor juristische Schritte eingeleitet werden • Ggf. weiterführende Beratungsangebote • psychosoziale Hilfen • Vermittlung in anderen geeigneten Wohnraum 	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr zeitnahe und schnelle Intervention: Mietschuldenübernahme innerhalb von zwei Monaten • Verhandlungen mit dem Vermieter zum Erhalt des Wohnraums • schnelle Kontaktaufnahme mit dem Mieter • schnelle Kontaktaufnahme mit dem Vermieter • Vermittlung in anderen Wohnraum bei Verfügbarkeit alternativen Wohnraums • Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII 	<ul style="list-style-type: none"> • Wiedereinweisung nach Ordnungsrecht • Vermittlung in anderen Wohnraum • Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII • Ggf. weiterführende Beratungsangebote • Verhandlungen mit dem Vermieter zum Erhalt des Wohnraums
Akteure	Zentrale Fachstelle Beratungsstelle der Hilfen im Wohnungsnotfall (nach §§ 67 ff. SGB XII) Wohnungswirtschaft Privater Vermieter bzw. Interessenvertretung des privaten Vermieters – örtlicher Verein Haus & Grund Jobcenter Ggf. Schuldnerberatung, Suchtberatung, Familienberatung, Psychosozialer Dienst		

6. Voraussetzungen erfolgreicher Interventionen zum Erhalt der Wohnung

6.1 Frühe Intervention

Es lässt sich erkennen, dass eine möglichst erfolgreiche und kostensparende Intervention zum Erhalt von Wohnraum an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist. Der Interventionszeitpunkt sollte so früh wie möglich sein, d. h. idealerweise in der außergerichtlichen Phase, weil:

- Mietschulden noch gering sind
- keine Kosten für ein gerichtliches Verfahren anfallen

- daher eine größere Verhandlungsbereitschaft des Vermieters vorausgesetzt werden kann
- ein »kalter« Wohnungsverlust verhindert werden kann

Ein früher Interventionszeitpunkt verschafft einen deutlich größeren Handlungsspielraum für alle Beteiligten. Eine bereits erhobene Räumungsklage nötigt wegen der relativ kurzen Heilungsfrist von zwei Monaten quasi zur Mietschuldenübernahme oder zur ordnungsrechtlichen Unterbringung, wenn der Wohnungsverlust nicht verhindert wird.²⁷

Nach Erkenntnissen der Studie zur Prävention von Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen (Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat, 2014) findet eine frühe Intervention aber in vielen Fällen nicht statt: So werden nur knapp 9 % der Präventionsfälle den zuständigen Stellen vor einer Kündigung bzw. ohne Kündigung bekannt, knapp 37 % der Fälle werden nach fristloser Kündigung, aber vor Eingang der Räumungsklage bekannt – also weniger als die Hälfte der Fälle in der außergerichtlichen Phase, die an sich die besten Interventions- und »Heilungs«chancen birgt. Gut 40 % der Fälle werden nach Eingang der Räumungsklage und weitere knapp 14 % erst nach angesetztem Zwangsräumungstermin bekannt (vgl. ebenda, S. 49). In der Studie wird darauf hingewiesen, dass ca. 90 % der befragten freien Träger der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII ebenfalls mit bedrohten Wohnverhältnissen konfrontiert sind, jedoch auch diese erfahren mehrheitlich von dem bedrohten Mietverhältnis erst nach der Kündigung.

Praxisbeispiel

NRW-Projekt: Mobile Mieterhilfe – Einkommensberatung

Förderschwerpunkt: Aufsuchende Hilfe und Beratung

Träger: Ev. Gemeindedienst im Ev. Johanneswerk e.V., Bielefeld; v. Bodelschwingsche Stiftungen Bethel, Bielefeld

Laufzeit: 1.8.2009 – 31.7.2012

Zielgruppe: Ohne besondere Zielgruppe

Projektort: Bielefeld

Projektbeschreibung: Zielgruppe des Projekts »Mobile Mieterhilfe – Einkommensberatung« sind Bielefelder Mieter, die durch Mietrückstände von Wohnungslosigkeit bedroht sind und denen es an Selbsthilfekräften mangelt, um allein aus eigener Kraft den drohenden Wohnungsverlust abzuwenden. Es sollen ausgewählte Mieterinnen und Mieter eines großen Bielefelder Wohnungsunternehmens (Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft) und (zu einem geringeren Anteil) weiterer Wohnungsunternehmen erreicht werden, die den Kontakt zum Vermieter abgebrochen haben und die nicht durch die Fachstelle für Wohnungserhalt und Wohnungssicherung der Stadt Bielefeld unterstützt werden.

²⁷ Dies wird auch im Benchmarking der 16 großen Großstädte beschrieben: »In Städten, in denen es ausreichend Wohnraum zu angemessenen Preisen gibt, sind die Betroffenen eher in der Lage, durch Eigeninitiative anderen Wohnraum zu finden [...]. In Städten mit einem engen Wohnungsmarkt und hohem Mietniveau ist vor allem ein frühzeitiges Erreichen der Betroffenen ein wichtiges Steuerungsziel.« (Hollenrieder / König / Lagler / Kroll-Pautsch, 2013, S. 50) »Vor diesem Hintergrund ist ein frühzeitiges Erreichen der Betroffenen nicht nur aus sozialen, sondern auch aus fiskalischen Gründen von hoher Bedeutung, um die Kosten für den Sozialhilfeträger zu minimieren« (ebenda, S. 60).

Qualitative Ziele

Die Leitidee des Projekts ist eine frühzeitige und nachhaltige Vermeidung von drohender Wohnungslosigkeit infolge von Kündigungen und Zwangsräumungen durch konsequent aufsuchende Intervention und längerfristig angelegte Einkommensberatung und -verwaltung.

Vorgesehene Methoden zur Zielerreichung

- Beauftragung durch den Vermieter unter folgenden Kriterien:
 - frühzeitige Intervention möglichst vor einer fristlosen Kündigung (zwischen einer und zwei Monatsmieten Rückstand).
 - bei Hinweisen auf eingeschränkte Finanzkompetenzen (wiederholte Mietrückstandsfälle, nicht eingehaltene Ratenzahlungsvereinbarungen).
- Konsequent aufsuchende Hilfen, ausgeprägte Geh-Struktur.
- Frühzeitige Kontaktaufnahme durch mindestens drei Hausbesuche zu unterschiedlichen Tageszeiten.
- Begleitung zu Vermietern, Ämtern und Banken.
- Einkommensberatung durch Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben, durch Ermittlung der Ursachen für die Mietrückstände und durch die Einleitung von Schuldenregulierungsmaßnahmen bzw. Anbindung an eine Schuldnerberatungsstelle.
- Sicherung von Zahlungen durch Überleitung von Einkommen auf ein Konto der Stiftung Bethel (»Treuhandkonto«), von dem aus die verabredeten Zahlungen getätigt werden.

Am Projekt Beteiligte / Kooperationspartner

Die beiden Projektträger:

- Ev. Gemeindedienst im Ev. Johanneswerk e. V., Bielefeld
- v. Bodelschwingsche Stiftungen Bethel, Bielefeld

Die beteiligten Kooperationspartner:

- die Fachstelle für Wohnungserhalt und Wohnungssicherung der Stadt Bielefeld und
- die Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH (BGW).

Projektergebnisse

Zielerreichung qualitativ

- Die avisierte Zielgruppe wurde weitgehend erreicht. Da die Auswahl der Mieter durch die Wohnungsunternehmen selbst vorgenommen wurde, war der Grad an Zielerreichung hinsichtlich der gewünschten Zielgruppe abhängig von der passgenauen Filterung bzw. Auswahl des Vermieters. Diese Passgenauigkeit war nicht selbstverständlich, sondern musste in Feedback-Schleifen immer wieder hergestellt bzw. bestätigt werden.
- Der konsequent aufsuchende Beratungsansatz hat sich als die am besten geeignete Methode bestätigt, um Menschen zu erreichen, die sich in Krisen abschotten bzw. mit Passivität reagieren. Als Angst mindernd und für eine gute Akzeptanz erwies sich der Umstand, dass mit der diakonischen Projektträgerschaft die beiden Projektmitarbeiter als unparteiische Dritte auftraten, die über keinerlei Sanktionsgewalt verfügen und sich als Vermittler ins Spiel bringen können.

- Das Instrument »Treuhandkonto« erwies sich in mehrerer Hinsicht als äußerst effektiv.

Zielerreichung quantitativ

Die nachfolgenden Daten beziehen sich auf den Evaluationszeitraum der wissenschaftlichen Begleitforschung (1.3.2010–31.12.2011; Ausnahme: letzter Spiegelstrich), der mit der Projektlaufzeit nicht identisch ist.

- Im Evaluationszeitraum wurden 222 Fälle von der Mobilen Mieterhilfe abgeschlossen.
- Bei 89 % aller Kontaktversuche kam ein Kontakt zustande.
- In 30 Fällen wurde ein Treuhandkonto eingerichtet.
- Bei 90 % aller von der BGW dokumentierten Fälle bestand das Mietverhältnis im Evaluationszeitraum fort.
- In einem Fall ist trotz Intervention der Mobilen Mieterhilfe Wohnungslosigkeit eingetreten.
- Bei 69 Haushalten mit insgesamt 135 Personen konnte in einem Zeitraum von 27 Monaten durch die Intervention der Mobilen Mieterhilfe ein mit hoher Wahrscheinlichkeit ansonsten drohender Wohnungsverlust vermieden werden.

Weitere Beteiligte: Die Fachstelle für Wohnungserhalt und Wohnungssicherung der Stadt Bielefeld und die Bielefelder Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft mbH (BGW).

<https://www.mags.nrw/mobile-mieterhilfe-einkommensberatung>, abgerufen am 15.6.2016; vgl. auch van der List, 2011.

Hilfeangebote müssen bekannt sein

Gute Öffentlichkeitsarbeit

Aufsuchende präventive Hilfen

Quartiersarbeit

Um sehr früh im Vorfeld eines eventuellen Wohnungsverlustes eingreifen zu können, müssen Hilfeangebote den Haushalten, deren Wohnung gefährdet ist, bekannt sein. In der Stadt, im Wohnquartier muss durch eine gute Öffentlichkeitsarbeit deutlich werden, welche Stellen in einer Wohnungsnotfallsituation angesprochen werden können.

Wegen der bereits beschriebenen Kompetenz der Beratungsstellen freier Träger, auch Gefährdungspotenziale für eine Wohnung wahrzunehmen, die nicht nur auf einer Mietschuldenproblematik beruhen, kommt diesen Beratungsstellen hier eine wichtige Rolle zu. Beratungsstellen freier Träger sollten neben den Hilfen für wohnungslose Menschen auch explizit präventive Hilfen anbieten, bspw. durch aufsuchende präventive Hilfen bei Haushalten, die durch postalische Anschreiben nicht frühzeitig erreicht werden oder bei denen es keine Benachrichtigung aufgrund einer Räumungsklage wg. Mietschulden gibt. Neben der Einzelfallberatung, Begleitung, Betreuung etc., gewinnt die Quartiersarbeit große Bedeutung, damit betroffene Haushalte frühzeitig Hilfeangebote wahrnehmen können. Die freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall stehen somit vor der Aufgabe, ihre angestammten Aufgaben bei der Unterstützung wohnungsloser Menschen zu erfüllen und zugleich im Verbund mit den anderen Akteuren Präventivhilfen zu entwickeln und stadtteilbezogen zu agieren.

Es sollte niedrigschwellige Beratungsangebote im Wohnumfeld insb. für Jugendliche und junge Erwachsene geben. Junge Menschen, die noch in der Herkunftsfamilie leben (müssen), weil sie bspw. im ALG II-Bezug stehen, werden nicht durch Mietschulden wohnungslos, sondern oft weil sie den häuslichen Verhältnissen entfliehen oder aber vor die Tür gesetzt werden. Bevor sie der Herkunftsfamilie entfliehen und dann bei Freunden und

Bekannten unterkommen oder gar ganz ohne Unterkunft auf der Straße sind, benötigen sie eine rechtzeitige Unterstützung, um bspw. gegenüber dem Jobcenter die Notwendigkeit einer eigenen Wohnung darzulegen. Auf die Bedeutung des Themas Gewalt für den Wohnungsverlust von Frauen wird im Kapitel Frauen eingegangen. Dort wird auch die Bedeutung niedrigschwelliger Beratungsangebote und Anlaufstellen für Frauen beschrieben, die aufgrund eskalierender häuslicher Konflikte in Gefahr geraten die Wohnung zu verlieren.

 Kap. Frauen

NRW-Projekt: FrauenWohnen – Aufsuchende Beratung für Frauen in Wohnungsnotlagen

 Praxisbeispiel

Förderschwerpunkt: Aufsuchende Hilfe und Beratung

Träger: Hexenhaus – Hilfe für Frauen in Krisensituationen e.V.

Laufzeit: 8/2005–7/2008

Zielgruppe: Frauen

Projektort: Kreis Minden-Lübbecke

Projektbeschreibung: Hintergrund des Projekts war die Erfahrung des Trägers, dass für Frauen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind oder in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben, aber in ihren sozialen Bezügen verbleiben wollen bzw. bei denen kein Hilfebedarf nach § 67 SGB XII besteht, kein Angebot existierte. Erschwert wurde die Situation durch die Besonderheiten des ländlichen Raumes (große räumliche Entfernungen, eingeschränktes Hilfeangebot). Daher etablierte der Träger im Rahmen des Projekts ein Angebot der aufsuchenden Beratung, um diese Lücke zu füllen, die Zielgruppe bei der Bewältigung ihrer Schwierigkeiten zu unterstützen, den Eintritt der Wohnungslosigkeit zu verhindern und sie innerhalb ihrer sozialen und familiären Bezüge zu stabilisieren. Das Spektrum an Frauen, die im Rahmen der aufsuchenden Beratung angesprochen wurden, war äußerst vielfältig. Es umfasste Frauen, die den örtlichen Wohnungsgebern durch Mietschulden oder mietwidriges Verhalten negativ aufgefallen waren oder erst gar keine Wohnung erhalten hatten, Frauen, die sozialisations- oder situationsbedingt noch nicht oder nicht mehr in der Lage waren, alltägliche Belange des Lebens ohne Unterstützung lückenlos zu regeln und dadurch vom Verlust ihrer Wohnung bedroht waren, Migrantinnen, denen Sprachschwierigkeiten den Umgang mit Behörden stark erschwerten, Frauen, die Vermittlung bei Vermietern benötigten, da sie Schwierigkeiten hatten, sich und ihre Situation zu vertreten, und jung erwachsene Frauen, die von offener oder verdeckter Wohnungslosigkeit bedroht waren. Zunächst konzentrierte sich die aufsuchende Arbeit auf Mieterinnen der örtlichen Wohnungsbaugesellschaft. Im Projektverlauf wurden jedoch zunehmend Frauen durch andere soziale Dienstleister, die pro Arbeit GmbH und kommunale Stellen, vermittelt. Mit wachsender Bekanntheit des Projekts stieg auch die Zahl der Selbstmelderinnen.

Eine kooperierende Wohnungsbaugesellschaft stellte dem Projekt mietfrei eine Wohnung zur Verfügung, die der Projektmitarbeiterin als Basisstation für ihre aufsuchende Arbeit, als Raum für Sprechstunden und für Gesprächstermine diente. Darüber hinaus nutzte sie jedoch auch Räume kooperierender Einrichtungen, die in der

Nähe des Wohnorts der betroffenen Frauen lagen, für verabredete Treffen und Sprechstunden. So gelang es, die Hilfe kreisweit erreichbar zu machen.

Über die aufsuchende Arbeit hinaus initiierte die Projektmitarbeiterin ein wöchentliches Frauenfrühstück zu bestimmten Themen – mit Kinderbetreuung –, und organisierte Shuttlefahrten zu Grundversorgungseinrichtungen im Kreis. Diese konkrete Hilfe unterstützte eine selbstständige Versorgung, indem sie half, die Distanzen im ländlichen Raum zu überbrücken und eine preiswerte Lebenshaltung ermöglichte. In diesem Kontext entstand auch ein Flyer, der kreisweit vorhandene Grundversorgungs- und Hilfeangebote zusammenfasste. Dieser wurde von Kooperationspartnern und öffentlichen Einrichtungen ausgelegt und online zur Verfügung gestellt.

Als besonders wichtig erwies sich die Vernetzung mit Angeboten des gleichen Trägers und anderer Einrichtungen. Durch Koordinationsgespräche sowie Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit wurde ein Bewusstsein für die frauenspezifischen Problemlagen und Hilfebedarfe geschaffen. Damit fungierte die Projektmitarbeiterin als Motor und kompetente Ratgeberin für den Aufbau eines regionalen Netzwerkes für Frauen in Wohnungsnot, das der Träger ebenfalls mit Unterstützung des Landesprogramms installierte.

<http://www.hexenhaus-espelkamp.de>, abgerufen am 15.6.2016; s. dazu auch Büchschütz: http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_07/buta_07_workshop.html, abgerufen am 15.6.2016.

Frühzeitige Ansprache des Vermieters

Voraussetzung für eine möglichst frühe Intervention zum Wohnungserhalt ist allerdings nicht nur die gezielte und rechtzeitige Ansprache des betroffenen Haushalts, sondern unerlässlich ist auch die sehr frühzeitige Ansprache des Vermieters. Der private Vermieter sollte sich bei anbahnenden Konflikten im Mietverhältnis an feststehende Ansprechpartner in der zentralen Fachstelle und/oder der Beratungsstelle des freien Trägers der Hilfen im Wohnungsnotfall wenden können, die dann verlässlich die Verhandlungen zwischen dem Vermieter und dem Mieter unterstützend und beratend begleiten oder sich um die Einleitung / Beantragung der Mietschuldenübernahme und/oder die Vermittlung anderer flankierender Maßnahmen kümmern.

Wendet sich der private Vermieter an seine Interessenvertretung, bspw. den örtlichen Haus & Grund-Verein, dann sollte es eine vereinbarte Kooperation zwischen Haus & Grund und den Hilfen im Wohnungsnotfall geben, damit vor dem Einschalten des Anwalts und vor Beginn eines gerichtlichen Verfahrens ausgelotet werden kann, ob und wie die Wohnung erhalten bleiben kann.²⁸

Wohnungsunternehmen, die kein eigenes Sozialmanagement unterhalten, sollten in den freien Trägern der Hilfen im Wohnungsnotfall verlässliche Partner finden, die frühzeitig bei sich abzeichnenden Problemen im Mietverhältnis den betroffenen Haushalt aufsuchen können, um eine

²⁸ Seit 2014 führen BAG Wohnungslosenhilfe und Haus & Grund Deutschland, der Dachverband der privaten Vermieter, Gespräche, um solche Kooperationen vor Ort zu befördern.

Problemanalyse entwickeln und Problemlösungen erarbeiten zu können. Allerdings kann es auch für Wohnungsunternehmen oder -verwaltungen, die über ein eigenes Sozialmanagement verfügen, sinnvoll sein, bei sich abzeichnenden Bedrohungen eines Mietverhältnisses mit freien Trägern der Hilfen im Wohnungsnotfall zu kooperieren, da es u.U. einfacher ist, durch das Einschalten einer dritten Stelle zu einer Lösung für den betroffenen Haushalt zu kommen (vgl. Veltmann, 2010). Dem freien Träger könnte die Kontaktaufnahme besser gelingen, da er nicht als Vermieter auftritt, der freie Träger kann ggf. auch einfacher in weiterführende Hilfen vermitteln. Im Benchmarking der 16 großen Großstädte ist festgestellt worden, dass in den Städten, in denen es Vereinbarungen mit der Wohnungswirtschaft gibt, weniger Räumungsklagen auftreten, weil die Fachstellen bei einer Kündigung eine entsprechende Nachricht des Unternehmens bekommen und ein frühzeitiger Kontakt zu den betroffenen Haushalten hergestellt werden kann (Hollenrieder / König / Lagler / Kroll-Pautsch, 2013, S. 54 f). Im Sinne eines Erhalts der Wohnung sollte der Kontakt zwischen Vermieter und zentraler Fachstelle und/oder Beratungsstelle des freien Trägers möglichst vor einer Kündigung erfolgen, auch um zu verhindern, dass die Mieter die Wohnung verlassen. Unter Berücksichtigung des Datenschutzes sind Vereinbarungen zu treffen, dass bspw. Unterrichtungen bereits erfolgen, wenn es erste Unregelmäßigkeiten bei der Mietzahlung gibt und sich Probleme im Wohnumfeld zeigen.²⁹

Vereinbarungen mit der
Wohnungswirtschaft

NRW-Projekt: Keine Kinder im Obdach

Förderschwerpunkt: Aufsuchende Hilfe und Beratung

Träger: Stadt Troisdorf und Katholischer Verein für soziale Dienste im Rhein-Sieg-Kreis e.V. (SKM)

Laufzeit: 10/2010–9/2013

Zielgruppe: Familien

Projektort: Troisdorf

Projektbeschreibung: Die Wohnungsmarktsituation in Troisdorf ist so angespannt, dass sich die Vermittelbarkeit von Haushalten in prekären Lebenssituationen sehr schwierig gestaltet. Seit mehreren Jahren kooperiert die Stadt Troisdorf deshalb mit den beiden Wohnungsunternehmen Gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaft Troisdorf eG (keine städtische Wohnungsbaugenossenschaft) und der Fa. Sahle Wohnen GmbH & Co. KG, Greven, mit den Zielsetzungen einer nachhaltigen Wohnungsversorgung und Quartiersentwicklung und mit dem SKM hinsichtlich der Betreuung von Einzelpersonen im Obdach. Die beiden Wohnungsunternehmen, der SKM und die Stadt bekennen sich gemeinsam zu der Zielsetzung, dauerhaft und nachhaltig dafür zu sorgen, dass in Troisdorf keine Familien mit Kindern in ein Obdach eingewiesen werden müssen, und zu der plakativen Aussage: »Jedes Kind im Obdach ist eines zu viel«. Es soll verhindert werden, dass Kinder in einem sozialen Umfeld aufwachsen, das eine selbstbestimmte Lebensführung und Unabhängigkeit von Transferleistungen perspektivisch äußerst erschwert.

 Praxisbeispiel

²⁹ Zur vertraglichen Absicherung dieser Zusammenarbeit siehe Abschnitt 6.4.

Familien mit Kindern, die aktuell von Obdachlosigkeit bedroht sind, werden in diesem Projekt in ihrer bisherigen Wohnung oder ggf. in einer anderen Wohnung der beiden Wohnungsunternehmen durch Mitarbeiter des SKM oder der Stadt in Form eines Fallmanagements (im wesentlichen Anamnese, Hilfeplanung und Steuerung der Hilfeleistungen) betreut, wenn sie zur Mitwirkung bereit sind. Die professionelle Hilfe erstreckt sich in der Regel auf eine Zeit von 12 bis maximal 18 Monaten. Die Hilfeplanung erstreckt sich nicht nur auf die Sicherung der Wohnung, sondern insgesamt auf eine Stabilisierung der Lebenssituation der Familien. Zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Hilfeleistungen soll eine Weiterbetreuung der Familien über ehrenamtliche Wohnungsnotfallpaten erfolgen, die im Rahmen des Projektes unter Federführung des SKM akquiriert werden sollen.

Weitere Beteiligte: Das Jobcenter Rhein-Sieg (Rechtsnachfolger der ARGE Rhein-Sieg) als Träger der Leistungen nach SGBII hat seine Kooperation zugesagt.

<https://www.mags.nrw/keine-kinder-im-obdach>, abgerufen am 15.6.2016.

Im Falle einer Mietschuldenproblematik eines Haushaltes im ALG II-Bezug kommt selbstverständlich dem Jobcenter eine entscheidende Bedeutung zu. Nachdem der Vermieter dem Jobcenter angezeigt hat, dass Mietzahlungen nicht oder unregelmäßig erfolgen, muss sich das Jobcenter umgehend mit der Fachstelle in Verbindung setzen. Diese Form der Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Jobcenter und Fachstelle muss verbindlich festgelegt sein.

Analysefragen

Analysefragen

- Zu welchem Zeitpunkt werden bedrohte Wohnverhältnisse bekannt?
- Wem werden bedrohte Wohnverhältnisse bekannt – ggf. abhängig vom Zeitpunkt?
- An wen können sich vom Wohnungsverlust bedrohte Menschen wenden?
- Wie machen diese Hilfeangebote auf sich aufmerksam?
- Sind die präventiven Hilfen bekannt?
 - Sind sie im Netz zu finden?
 - ... auf der Website der Kommune?
 - ... auf der Website des freien Trägers der Hilfen im Wohnungsnotfall?
- Haben die Wohnungsunternehmen eigene Ansprechpartner oder benennen sie Ansprechpartner?
- Wie kooperieren das Sozialmanagement bzw. das Wohnungsunternehmen mit der zentralen Fachstelle bzw. mit dem freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall?
- Existieren vereinbarte Kontakte zwischen der Vertretung privater Vermieter (Haus & Grund-Verein) und freien Trägern?
- Existieren Kontakte zwischen der Vertretung privater Vermieter (Haus & Grund-Verein) und zentraler Fachstelle?

- An wen wendet sich ein Vermieter bei Problemen mit seinen Mieterinnen und Mietern?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen Jobcenter und zentraler Fachstelle bzw. freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall bei angezeigten Unregelmäßigkeiten bei Mietzahlungen?
- Gibt es spezielle Beratungsangebote / Anlaufstellen für Jugendliche und junge Erwachsene mit Wohnungsproblemen?
- Gibt es Beratungsangebote und Anlaufstellen für Frauen in bedrohten Wohnverhältnissen?

6.2 Nachhaltiger Kontakt zum vom Wohnungsverlust bedrohten Haushalt

Der vom Wohnungsverlust bedrohte Haushalt bzw. die von Wohnungslosigkeit bedrohte Person³⁰ muss nachhaltig erreicht werden. In den Fällen, in denen ein Wohnungsverlust nicht verhindert werden kann, spielt der unzureichende oder der u. U. gänzlich fehlende Kontakt zu dem betroffenen Haushalt eine maßgebliche Rolle (vgl. Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat, 2014, S. 102 u. 109). Dies ist ein deutlicher Hinweis auf die Notwendigkeit aufsuchender Hilfen: Nur 28 % der zuständigen Stellen in den kreisangehörigen und kreisfreien Städten und Gemeinden nehmen »in der Regel« über Hausbesuche Kontakt zu den vom Wohnungsverlust bedrohten Haushalten auf, ebenfalls 28 % nehmen »nie« einen Kontakt mittels Hausbesuch auf. »In der Regel« erfolgt eine postalische Kontaktaufnahme. Die Beratungsstellen freier Träger können hier mit ihrer aufsuchenden Arbeit eine wichtige Rolle übernehmen.

Notwendigkeit
aufsuchender Hilfen
Hausbesuche

Analysefragen

- Wie hoch ist der Anteil der Fälle, in denen kein Kontakt zum bedrohten Haushalt hergestellt werden kann?
- Wie hoch ist der Anteil der Fälle, in denen die betroffenen Haushalte den Kontakt abbrechen?
- Wie hoch ist der Anteil der Fälle, bei denen die Mitwirkung des betroffenen Haushalts unzureichend ist?
- Welches Verfahren greift, wenn Mieter postalisch nicht erreicht werden?
- Gibt es Hausbesuche? Wenn nein, was spricht dagegen?
- Wer führt Hausbesuche ggf. durch?
- Wie hoch ist der Anteil der Haushalte, die im Wohnungsnotfall selbst vorsprechen?
- Bei wem / wo sprechen Haushalte im Wohnungsnotfall selbst vor?

Analysefragen

³⁰ Wenn nicht der gesamte Haushalt, sondern nur einzelne Mitglieder des Haushalts von Wohnungslosigkeit bedroht sind, bspw. bei eskalierenden Konflikten in der Partnerschaft oder der Herkunftsfamilie.

6.3 Bündelung der Zuständigkeiten in der zentralen Fachstelle

Um auch in der gerichtlichen Phase noch mit Aussicht auf Erhalt des Wohnraums handeln zu können, bedarf es zeitnaher und gezielter Aktivitäten, d. h. die Bündelung der Zuständigkeit für alle Wohnungsnotfälle sowie die Ausstattung mit allen notwendigen Kompetenzen zur Mietschuldenübernahme muss bei der zentralen Fachstelle liegen. Die Hilfe im Wohnungsnotfall kann sicher effektiver werden, wenn zudem festgelegt wird, dass die »Mitteilungen über Klagen auf Räumung von Wohnraum bei Zahlungsverzug des Mieters« auch dem kooperierenden freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall zugehen, damit dieser umgehend beratend und unterstützend tätig werden kann. Dabei muss der Datenschutz gewährleistet sein.

6.4 Enge und fest vereinbarte Kooperation der Akteure

In jeder Interventionsphase zur Verhinderung eines Wohnungsverlustes gibt es einen festen Kern von Akteuren: Zentrale Fachstelle, Beratungsstelle der Hilfen im Wohnungsnotfall (nach §67 SGB XII), Wohnungswirtschaft, privater Vermieter bzw. Interessenvertretung des privaten Vermieters – örtlicher Verein Haus & Grund, Jobcenter, die allerdings in den einzelnen Phasen unterschiedlich stark gefordert und/oder involviert sind.³¹

Es bedarf in jeder Phase einer Kooperation der Akteure, die ein zeitnahes Handeln ermöglicht. Diese Kooperation sollte so weit wie möglich durch Kooperations- und Koordinationsverträge zwischen öffentlichen und den jeweiligen freien Trägern vereinbart sein. Bestimmungen dafür finden sich im §17 Abs. 2 SGB II bzw. im §5 Abs. 5 SGB XII. Für alle Verträge gilt: Je klarer und eindeutiger die Beschreibung der zu übernehmenden Aufgaben, desto weniger Probleme und Konflikte in der Praxis (vgl. BAG W, 2011).

Dieses Prinzip gilt auch für Kooperationsvereinbarungen zwischen freien Trägern und Wohnungsunternehmen bzw. den Vertretungen privater Vermieter, bspw. Haus & Grund. Denkbar sind auch Dienstleistungsverträge zwischen freien Trägern und Wohnungsunternehmen, die einen Sicherstellungsauftrag beinhalten. Im Rahmen solcher Kooperationsverträge können sich freie Träger verpflichten, eine Beratungs- und Betreuungszuständigkeit für einen bestimmten Wohnungsbestand zu übernehmen. Mit welchen Methoden sie dort arbeiten, z. B. quartiersbezogene Gemeinwesenarbeit, Einzelfallberatung, Begleitung, Betreuung etc., bleibt in der Fachkompetenz des freien Trägers (vgl. BAG W, 2010; Veltmann, 2010; Epskamp, 2005). Selbstverständlich sollte es auch Kooperationsverträge zwischen der Fachstelle und der Wohnungswirtschaft bzw. der privaten Vermieterseite geben.

Kooperations- und
Koordinationsverträge

Dienstleistungsverträge

Analysefragen

Analysefragen

- Welche Stellen erhalten die Mitteilungen über Klagen auf Räumung von Wohnraum bei Zahlungsverzug des Mieters?
- Welche Akteure sind in die Wohnraumsicherung involviert?

³¹ Dazu können natürlich weitere Kooperationspartner kommen, bspw. die Schuldnerberatung, Suchtberatung, sozialpsychiatrische Dienste, Partner aus dem medizinischen Versorgungssystem.

- Gibt es eine Kooperation
 - zwischen der zentralen Fachstelle und einem freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall?
 - zwischen der zentralen Fachstelle und den Wohnungsunternehmen?
 - zwischen der zentralen Fachstelle und privaten Vermietern / Haus & Grund?
 - zwischen einem freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall und den Wohnungsunternehmen?
 - zwischen einem freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall und privaten Vermietern / Haus & Grund?
 - zwischen der zentralen Fachstelle und dem Jobcenter?
 - zwischen dem freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall und dem Jobcenter?
- Wie sind diese Kooperationen gestaltet?
- Gibt es einen Kooperationsvertrag?
- Gibt es im Jobcenter einen festen Ansprechpartner für Vermieter bei Problemen mit Mietzahlungsverzögerungen?

7. Die Situation in den Landkreisen

Ähnlich wie in anderen Helfefeldern auch, stellt der Aufbau präventiver Hilfestrukturen in Kreisen die beteiligten Akteure vor besondere Herausforderungen.³² Die besonderen Herausforderungen im ländlichen Raum bestehen sicher darin, dass in einem Landkreis die Bearbeitungsmöglichkeiten und Zuständigkeiten noch differenzierter verteilt sind: Der Kreis ist zuständig für die Hilfen nach SGBXII, das Jobcenter für Hilfen nach SGBII und die Städte und Gemeinden als zuständige Behörden bei Unterbringungen nach dem Ordnungsrecht.³³

Aufgrund unterschiedlich strukturierter Wohnungsbestände, den jeweils vorhandenen oder eben nicht zur Verfügung stehenden sozialen Hilfeangeboten (z. B. Schuldnerberatung, Suchthilfen, andere psycho-soziale Hilfen), sind häufig Ungleichgewichte, z. T. sehr unterschiedliche Problemlagen und oft ein unterschiedlicher Problemdruck zwischen großen und kleinen Gemeinden eines Landkreises festzustellen.

Dies sind wesentliche Argumente für eine kreisweit arbeitende und verbindlich abgesicherte Koordinationsstelle zur Verhinderung von Wohnungsverlusten und zur Integration in Wohnraum. Deswegen sind verbindliche Netzwerkstrukturen in vielen Berichten über Hilfen in Wohnungsnotfällen im ländlichen Raum der Dreh- und Angelpunkt (Rosenke, 2011).³⁴

Kreisweite Koordinationsstellen

Verbindliche Netzwerkstrukturen

👁 Kap. Wohnen

³² »Je kleiner die Kommune, umso später werden die bedrohten Wohnverhältnisse den für die Prävention zuständigen Stellen bekannt« (Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat, 2014, S. 49).

³³ Die Aufgabenwahrnehmung der Optionskommunen in NRW kann nach dem Modell der Delegationskommunen geschehen: Der Kreis delegiert die Aufgabenwahrnehmung an seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Dabei können passive und aktive Leistungen übertragen werden oder auch nur die passiven Leistungen. Die aktiven Leistungen werden dann weiterhin zentral durch den Kreis organisiert.

³⁴ Vgl. dazu die Praxisbeispiele im Kapitel Wohnen, Abschnitt 4.2 »Wohnen Plus im ländlichen Raum«, und im Kapitel »Lokale Hilfesysteme«, Abschnitt 4 »Gesamthilfesystem im ländlichen Raum«.

Gerade im ländlichen Raum gibt es nicht selten Fachstellen des Typs III (s.o.), also in Trägerschaft eines freien Trägers. D.h., bei der schwierigen Gemengelage mit häufig konkurrierenden Interessen können und müssen offensichtlich freie Träger eine tragende oder initiierende Rolle spielen, wenn sie den betroffenen Menschen den Zugang zu einer bedarfsgerechten Hilfe ermöglichen wollen. Dies ist zugleich Chance und Herausforderung für die freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall (Büchschütz / Schmidt, 2012).³⁵ Diese Fachstelle muss der zentrale Knotenpunkt sein. Auch unabhängig davon, welche Organisationsform die Fachstelle angenommen hat, ist bei allen Varianten der Kooperation unbedingt der Abschluss eines Kooperationsvertrages notwendig, in dem genauestens festgelegt wird, wer wann was zu tun hat.

Gesamträumliche Präsenz

Eine weitere Herausforderung stellt sicher die Notwendigkeit einer gesamträumlichen Präsenz dar. Bisher findet man Konzepte zur Prävention häufig nur in den jeweils größeren Kommunen eines Kreises. Die Präsenz vor Ort ist hier sicher gut gegeben, aber wo und wie geschieht die kreisweite Koordination der Hilfen? Ein gutes Modell kann hier eine zentrale Fachstelle mit Außenstellen in den Regionen sein.

Eine bürger- und gemeindenahere Hilfe sollte sich nie ausschließlich als Komm-Struktur etablieren, aber im ländlichen Raum ist ein offensives Zugehen, ein Aufsuchen der Betroffenen noch viel drängender und dringender, denn die Mobilität der Betroffenen ist durch fehlende oder schlechte Verkehrsverbindungen eingeschränkt. Die Hilfe muss also auf die Menschen in Not zugehen (Rosenke, 2011).

Analysefragen

Analysefragen

- Wie ist der Wohnungsmarkt im Kreisgebiet strukturiert?
 - Gibt es Gemeinden mit besonders vielen / wenigen Mieterhaushalten?
- Welche Akteure agieren auf der Vermieterseite?
 - überwiegend private Vermieter?
 - überwiegend Wohnungsunternehmen?
- Gibt es eine zentrale Präventionsstelle im Kreis?
- Welche Kompetenzen hat diese Stelle?
- Wer ist der Träger?
- Wer ist der Kostenträger?
- Wie werden die einzelnen Gemeinden von der Präventionsstelle erreicht?
- Welche Stellen erhalten die Mitteilungen auf Räumung von Wohnraum bei Zahlungsverzug des Mieters?
- Gibt es aufsuchende Hilfen im Wohnungsnotfall?
- Welche freien Träger / welche sozialen Dienste sind wo tätig?
- Gibt es freie Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall / der Hilfen nach §§ 67 ff, SGB XII im Kreisgebiet?
- Falls es keine freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall gibt, welche freien Träger sind mit Hilfen im Wohnungsnotfall befasst?

³⁵ Vgl. dazu die Praxisbeispiele im Abschnitt 3.1 dieses Kapitels.

8. Übergangsmanagement im Justizvollzug

Um Haftentlassene nicht in die Wohnungslosigkeit zu entlassen, sondern mit Wohnraum zu versorgen, kommt es auch beim Übergangsmanagement im Justizvollzug auf eine frühzeitige und verlässliche Kooperation der beteiligten Stellen an.³⁶

In den jeweiligen Strafvollzugsgesetzen der Bundesländer finden sich Normen zur Vorbereitung der Entlassung. Im Strafvollzugsgesetz NRW heißt es in § 58 Abs. 2 ausdrücklich: »(2) Frühzeitig vor dem voraussichtlichen Entlassungstermin arbeiten die Anstalten mit öffentlichen Stellen, freien Trägern sowie anderen Organisationen und Personen zusammen, um insbesondere zu erreichen, dass die Gefangenen über eine geeignete Arbeit, eine angemessene Unterkunft und ein stabilisierendes soziales Umfeld verfügen. Zur Integration in den Arbeitsmarkt sollen durch die vollzugsübergreifende Zusammenarbeit die Beschäftigungsperspektiven der Gefangenen verbessert werden.«³⁷

Um dieser Verpflichtung nachzukommen, ist eine Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen außerhalb des Vollzugs nötig.³⁸ Das große Problem besteht nun darin, dass die verantwortlichen Stellen außerhalb des Vollzugs nicht zur Zusammenarbeit vor der Entlassung verpflichtet sind, sondern erst nach der Entlassung tätig werden. Sie fühlen sich vor der Entlassung nicht zum Handeln verpflichtet. »Deshalb besteht die Gefahr, dass der Entlassene in das sogenannte «Entlassungsloch» fällt mit der Konsequenz der deutlich erhöhten Rückfallgefahr« (Roos, 2014).³⁹

Um dieses Problem zu entschärfen, gibt es beispielsweise im Bundesland Hessen eine Integrationsvereinbarung, in die alle Stellen einbezogen worden sind, die nach der Entlassung für Unterkunft und Sicherung des Lebensunterhalts zuständig sind (vgl. ebenda): das Hessische Sozialministerium, die Regionaldirektion Hessen der Bundesagentur für Arbeit, der Hessische Städtetag, der Hessische Landkreistag, der Landeswohlfahrtsverband Hessen, der Landeszusammenschluss für Straffälligenhilfe in Hessen (Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa, 2014a). Mit der Integrationsvereinbarung soll u. a. die Sicherung der Unterkunft erreicht werden. Von jedem Vertragspartner werden Ansprechpartner genannt, die schon vor der Entlassung tätig werden.

Besonders interessant ist die konkrete Operationalisierung mittels eines Leitfadens zur Umsetzung der »Integrationsvereinbarung von Strafgefangenen in Hessen«, in dem das Abstimmungsverfahren zwischen dem Übergangsmanagement und den jeweils zuständigen Trägern festgestellt wird (Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa, 2014b).

³⁶ Nachfolgende Ausführungen beziehen sich in wesentlichen Teilen auf Roos, 2014.

³⁷ https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=14854&vd_back=N76, abgerufen am 6.6.2016.

³⁸ Vgl. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen: NRW hält zusammen. Zweiter Bericht der Landesinitiative für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung, <http://www.nrw-haelt-zusammen.nrw.de/service/downloads>, abgerufen am 1.12.2016.

³⁹ Vgl. auch www.bagw.de/media/doc/TGD_14_AG-Med_Roos.pdf, abgerufen am 6.6.2016.

Analysefragen

Analysefragen

- Welche freien Träger, öffentlichen Stellen sowie andere Stellen arbeiten mit den JVA vor Entlassungen zusammen?
- Wann beginnen die Entlassungsvorbereitungen zusammen mit den anderen Akteuren?
- Ist diese Zusammenarbeit fest vereinbart in sog. Integrationsvereinbarungen?
- Gibt es für zu Entlassende aus dem Justizvollzug benannte Ansprechpartner, die bei der Wohnungssicherung bzw. der Reintegration in eine eigene Wohnung unterstützen?

Literatur

AWO Kreisverband München-Land e.V. (Hg.) (2015): Wohnungsnotfallhilfe. Jahresbericht 2015, München

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2006): Wohnungspolitik gegen Wohnungslosigkeit und soziale Ausgrenzung am Wohnungsmarkt. Wohnungspolitisches Programm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2010): Kooperation und Arbeitsteilung zwischen freiverbandlicher Wohnungslosenhilfe und kommunaler Obdachlosenhilfe bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen. Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2011): Empfehlung zur rechtlichen Gestaltung der Zusammenarbeit frei-gemeinnütziger und öffentlicher Träger bei der Prävention von Wohnungsverlusten. Organisation und Rechtsanwendung, Bielefeld

Berner, Laura; Holm, Andrej; Jensen, Inga (2015): Zwangsräumungen und die Krise des Hilfesystems. Eine Fallstudie in Berlin, Berlin

Büchenschütz, Ursula; Schmidt, Hans-Jörg (2012): Regionales Netzwerk im ländlichen Raum Minden-Lübbecke. Die Entwicklung einer Kooperation zwischen einer ländlichen Fachberatungsstelle und vier regionalen Akteuren der Wohnungswirtschaft – im Rahmen der Netzwerkarbeit zur Behebung und Vermeidung von Wohnungsnot und der Förderung der Fachstellenarbeit, in: Specht, Thomas (Hg.): Armut, Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit in Deutschland. Ein Reader zur Überwindung von Wohnungslosigkeit und Armut, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 62, Bielefeld, S.189–193

Busch-Geertsema, Volker; Evers, Jürgen; Ruhstrat, Ekke-Ulf (2014): Prävention von Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen (im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen), Düsseldorf

Deutscher Städtetag (1987): Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten – Empfehlungen und Hinweise, in: Reihe D. DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Heft 21

Deutscher Verein (2013): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern, Berlin

Epskamp, Susanne (2005): Wohnhilfen, Prävention und kommunale Wohnungsversorgung. Die Auswirkungen des SGB II auf Klienten der

Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 47, Nr. 1, S. 23–25

Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005): Gesamtbericht

Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (2014a): Vereinbarung über die Integration von Strafgefangenen in Hessen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 56, Nr. 3, S. 78–79

Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (2014b): Leitfaden zur Umsetzung der Integrationsvereinbarung von Strafgefangenen in Hessen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 56, Nr. 3, S. 79–80

Hollenrieder, Jutta; König, Kristina; Lagler, Isabell; Kroll-Pautsch, Irene (2013): Leistungen nach dem SGB XII 2012 sowie Prävention von Wohnungsnotfällen. Benchmarking der 16 großen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland (con_sens – Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH), Hamburg

Roos, Helmut (2014): Übergangsmanagement im Justizvollzug, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 56, Nr. 3, S. 77–78

Rosenke, Werena (2011): Hilfen in Wohnungsnotfällen – Perspektiven für den ländlichen Raum, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 3, S. 116–119

Stadt Bielefeld – Amt für soziale Leistungen (Hg.) (2012): Wohnungslosenhilfe 2011. Angebote, Kooperation und Ergebnisse, Bielefeld

van der List, Jürgen (2011): Kooperationen zwischen Kommune, freien Trägern und Wohnungswirtschaft. Das Projekt »Mobile Mieterhilfe – Einkommensberatung«, in: Rosenke, Werena (Hg.): Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 61, Bielefeld, S. 127–132

Veltmann, Robert (2010): Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungswirtschaft – Kooperationsmodelle zur Vermeidung von Wohnungsverlusten in Berlin, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 52, Nr. 1, S. 12–19

Weiterführende Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2000): »Wohnunfähigkeit«? – »Störer«? – »Problemhaushalte«? – Soziale Ausgrenzung schwervermittelbarer Wohnungsnotfälle aus der Versorgung mit Wohnungen und Strategien zu ihrer Überwindung. Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2002): Rolle und Aufgaben der Freien Träger der Wohnungslosenhilfe in der Prävention von Wohnungsverlusten. Hinweise zur Kooperation mit Fachstellen und Wohnungsunternehmen. Diskussionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 44, Nr. 4, S. 162–167

Barofsky, Irmgard (2007): Option für die Option: Hat es sich gelohnt? Wohnungserhalt und Wohnungssicherung in einer Optionskommune, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 49, Nr. 4, S. 117–119

Beutnagel, Eckart (2009): Beratung und Betreuung in Goslar – Planung und Umsetzung eines Präventions- und Unterbringungsmodells in der

Harzstadt Goslar, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 51, Nr. 1, S. 35–37

Bogner, Hans-Joachim (2008): Wohnungen erhalten – Zugang zu Wohnraum sichern. Stellungnahme aus Sicht einer kommunalen Fachstelle für Wohnungserhalt und Wohnungssicherung, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 49, Nr. 2/3, S. 76–78

Busch-Geertsema, Volker; Evers, Jürgen; Ruhstrat, Ekke-Ulf (2005): Zur Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit. Ergebnisse des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 47, Nr. 1, S. 34–39

Englmann, Alexander; Knecht, Michael (2002): Schritte zu einer effektiven Prävention im Rahmen einer kleinräumig orientierten Wohnungsnotfallhilfe in Stuttgart, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 44, Nr. 4, S. 125–127

FEANTSA (Hg.) (2013): Better Than Cure? The Role of Homelessness Prevention, Homeless in Europe, Winter 2013, Brüssel

Fisch, Katja (2015): Wohnungsnotfallprävention in der Landeshauptstadt Potsdam, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 57, Nr. 3/4, S. 73–75

Frank, Michael (2015): Effektiv, effizient und eng kooperierend. Ergebnisse einer wissenschaftlichen Studie zur Effektivität und Effizienz von Fachstellen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit in Trägerschaft der Diakonie in Bayern, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 57, Nr. 3/4, S. 79–82

Gerull, Susanne (2002): Vorbildlich bis gesetzwidrig. Hilfen zur Vermeidung von Wohnungsverlusten, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 44, Nr. 4, S. 113–117

Holleschovsky, Martin (2012): Freie Träger als Initiatoren präventiver Hilfen im Landkreis. Verschiedene Wege zur Gründung von Fachstellen zur Vermeidung von Obdachlosigkeit, in: Specht, Thomas (Hg.): Armut, Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit in Deutschland. Ein Reader zur Überwindung von Wohnungslosigkeit und Armut, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 62, Bielefeld, S. 184–187

Ixkes, Konrad (2010): Das Kooperationsmodell der Stadt Duisburg und der Zentralen Anlauf-, Beratungs- und Vermittlungsstelle des Diakoniewerkes Duisburg, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 52, Nr. 1, S. 11–12

Jekel, Gregor (2015): Wohnraum schaffen, Wohnungslosigkeit verhindern, Wohnraum für Wohnungslose erschließen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 57, Nr. 3/4, S. 6–72

Klasen, Sandra (2013): Modelle und Möglichkeiten der Prävention und Wohnungssicherung in Landkreisen – Der Kommunal-Diakonische Wohnungsverband (KD WV) Heide, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr. 2/3, S. 62–64

Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung; Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1999): Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse. Ein Praxisleitfaden für Kommunen, Köln

Specht, Thomas (2007): Grundlinien einer Präventionspolitik zur Sicherung und zum Erhalt des Wohnraums von SGBII-/SGBXII-BezieherInnen. Erwartungen und Angebote der Wohnungslosenhilfe an die Kommunen und ARGEn, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 49, Nr. 2/3, S. 63–66

Specht-Kittler, Thomas (2002): Die Rolle der Wohnungslosenhilfe in der kommunalen Prävention von Wohnungsverlusten. Bericht über eine Umfrage der BAG Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 44, Nr. 4, S. 117–119

Strunk, Andreas (2007): Sicherung der Wohnung bei unter 25-Jährigen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 49, Nr. 4, S. 119–125

von Glahn, Gabriela (2012): Erfolge und Problemzonen: Kooperationsvertrag zwischen einem freien Träger der Wohnungslosenhilfe und den wichtigen Akteuren in der Kommune, in: Specht, Thomas (Hg.): Armut, Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit in Deutschland. Ein Reader zur Überwindung von Wohnungslosigkeit und Armut, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 62, Bielefeld, S. 172–175

Weidner, Klaus (2008): Sicherung der Unterkunft: soziale Verantwortung von ARGE und Kommune. Herausforderung für die Wohnungslosenhilfe, in: Schröder, Helmut (Hg.): Ist soziale Integration noch möglich? Die Wohnungslosenhilfe in Zeiten gesellschaftlicher Spaltung, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 60, Bielefeld, S. 195–199

Weblinks

BAG W, Pressemitteilung vom 5.10.2015: http://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/261.html

Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen: <http://www.bagw.de/de/basiswissen/forschungsverbund.html>

NRW hält zusammen. Zweiter Bericht der Landesinitiative für ein Leben ohne Armut und Ausgrenzung: <http://www.nrw-haelt-zusammen.nrw.de/service/downloads>

Statistikberichte 2003–2014 der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.: http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte/statistikberichte_1.html

Kapitel 12

Integrierte Notversorgung

Werena Rosenke

1. Einführung

Die Sicherung von Wohnraum hat oberste Priorität. Die Verhinderung von Wohnungsverlusten ist die beste Hilfe. Es bedarf aber eines menschenwürdigen Notversorgungssystems, wenn trotz aller Bemühungen ein Wohnungsverlust nicht verhindert werden kann.

Die Prinzipien eines Integrierten Notversorgungskonzeptes lassen sich ableiten aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und dem deutschen Grundgesetz und den daraus abgeleiteten Rechtsnormen.

In den Artikeln 22 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte werden das »Recht auf Soziale Sicherheit« genannt und die »Würde und die freie Entwicklung der Persönlichkeit«. Artikel 25 hält das »Recht auf einen Lebensstandard« fest, der »Gesundheit«, »Nahrung«, »Kleidung«, »Wohnung«, »ärztliche Versorgung« und »notwendige soziale Leistungen« gewährleistet.¹

Das deutsche Grundgesetz garantiert dem Einzelnen das Grundrecht auf Menschenwürde (Art. 1 Abs 1 GG), auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG).² Durch Obdachlosigkeit sind diese Grundrechte in Gefahr – es entsteht eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit.³ Nach den jeweiligen Polizei- und Ordnungsgesetzen der Bundesländer sind die zuständigen Behörden verpflichtet diese Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

In diesem Sinne wird Notversorgung hier definiert als eine menschenwürdige Versorgung von Einzelpersonen und Familien, unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Aufenthaltsstatus mit Unterkunft, Nahrung, Kleidung und medizinischer Versorgung (Ruder, 2015; BAG W, 2013).⁴

Diese Definition von Notversorgung geht über die ordnungsrechtliche Unterbringung hinaus und beschreibt ein Netz niedrigschwelliger Angebote und Hilfen zur Daseinsvorsorge mit dem zentralen Element der Unterbringung. Jede Kommune sollte ein Integriertes Notversorgungskonzept erarbeiten. In jedem Fall ist die Notversorgung aufgrund ihrer Funktion

🕒 Kap. Wohnen, Abschnitt 1

🕒 Kap. Prävention

Allgemeine Erklärung
der Menschenrechte

Menschenwürde
Körperliche Unversehrtheit

Definition Notversorgung

¹ <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>, abgerufen am 22.6.2016.

² <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>, abgerufen am 22.6.2016.

³ Vgl. dazu ausführlich Ruder, Karl-Heinz: Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger. Rechtsgutachten aus Anlass der Bundestagung der BAG Wohnungslosenhilfe e. V. in Berlin vom 9.–11. November 2015 »Solidarität statt Konkurrenz – entschlossen handeln gegen Wohnungslosigkeit und Armut«, Berlin 2015, URL: <http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/de/themen/notversorgung/gutacht.html>, abgerufen am 17.12.2015.

⁴ Vgl. dazu ausführlich die Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe: »Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definition und Mindeststandards« aus 2013. Die Darstellung in diesem Kapitel basiert maßgeblich auf dieser fachlichen Empfehlung, die im Fachausschuss Wohnen der BAG W, unter Mitarbeit von Expertinnen und Experten aus freien Trägern der Hilfen im Wohnungsnotfall, Kommunen und der Wohnungswirtschaft erarbeitet worden ist. vgl. http://www.bagw.de/de/publikationen/pos-pap/position_notversorgung.html, abgerufen am 22.6.2016.

und ihres Charakters als Mindestversorgung eine Übergangsvorsorgung, die keinesfalls geeignet ist, eigenen Wohnraum und/oder persönliche weiterführende Hilfen zu ersetzen.

Folgende Bereiche sollten in einem Integrierten Notversorgungskonzept geregelt werden:

- die ordnungsrechtliche Unterbringung als Kern der Notversorgung und als gesetzliche Verpflichtung der Kommunen
- Angebote, die Nahrung, Kleidung und gesundheitliche Grundversorgung sicher gewährleisten
- Sicherstellung des niedrigschwelligen Zugangs zur Notversorgung durch Aufsuchende Hilfen (Streetwork), so dass auch Betroffene angesprochen werden können, die andere Angebote der Hilfen im Wohnungsnotfall nicht aufsuchen⁵
- Sicherstellung einer regelhaften Vermittlung durch beratende Angebote von der ordnungsrechtlichen Unterbringung in eine eigene Wohnung und/oder bei Bedarf zu weiterführenden Hilfen
- spezielle Winternotprogramme, um den Kältetod von wohnungslosen Menschen zu verhindern
- die Kooperation zwischen Kommune und freien Trägern der Hilfen im Wohnungsnotfall
- die Sicherstellung der Finanzierung

2. Die ordnungsrechtliche Unterbringung

Ein großer Teil der wohnungslosen Menschen ist kommunal und ordnungsrechtlich untergebracht – weit überwiegend in Notunterkünften und Obdachlosenunterkünften. Zum Teil werden Menschen, die ihre Wohnung verloren haben, auch nach Ordnungsrecht in Normalwohnraum eingewiesen.⁶ Neben alleinstehenden Haushalten leben auch Haushalte mit Kindern in ordnungsrechtlicher Unterbringung.⁷

Unfreiwillige Obdachlosigkeit

Da unfreiwillige Obdachlosigkeit die grundgesetzlich geschützten Individualrechte wie das Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf körperliche

⁵ Diese aufsuchenden Hilfen müssen auch Konzepte entwickeln für diejenigen, die keine Hilfen annehmen wollen oder können. Ein Beispiel hierfür kann das Konzept »Arbeitskreis Straße« sein (s. u. in diesem Kapitel), das in Frankfurt praktiziert wird.

⁶ Da es keine Wohnungsnotfallberichterstattung des Bundes gibt, muss an dieser Stelle auf die Sozialberichterstattung NRW zurückgegriffen werden. NRW ist das einzige Bundesland, das eine Wohnungsnotfall-Berichterstattung zur Struktur und zum Umfang von Wohnungsnotfällen erstellt. Zum Stichtag 30.6.2016 waren in NRW ca. 47 % der wohnungslosen Menschen ordnungsrechtlich untergebracht, darunter zu ca. 84 % in Obdachlosenunterkünften. Die übrigen ca. 15 % waren in Normalwohnungen eingewiesen. (vgl. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2015 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen, Düsseldorf 2017, S. 8). Eine Studie im Auftrag des Landes Baden-Württemberg kommt zu dem Ergebnis, dass rd. 63 % der wohnungslosen Menschen in Baden-Württemberg ordnungsrechtlich untergebracht waren (vgl. Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg: Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg. Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen, erstellt durch die Gesellschaft für innovative Sozialforschung GISS, Bremen, Stuttgart 2015).

⁷ In NRW sind ca. 12 % der ordnungsrechtlich unterbrachten Haushalte, Haushalte mit Kindern (vgl. MAIS: Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2017, S. 7).

Unversehrtheit und auf Menschenwürde verletzt, hat jede Gemeinde den unabweislichen Auftrag, diese Grundrechte zu schützen und entsprechende gefahrenabwehrende Maßnahmen zu ergreifen. Dies sehen die Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsgesetze aller Bundesländer vor.⁸ Wohnungslose Menschen haben also ein Recht darauf, von der Kommune, in der sie sich aktuell und tatsächlich aufhalten, mit einer Notunterkunft nach Ordnungsrecht versorgt zu werden. Dabei ist es unerheblich, wie lange sich die Betroffenen bereits in der Kommune aufhalten. Regelungen, die eine Mindestaufenthaltsdauer in einer Kommune vorsehen, sind nicht rechtmäßig (Ruder, 2015). Da es hier um den Schutz grundlegender Menschenrechte geht, besteht der Anspruch auf ordnungsrechtliche Unterbringung unabhängig von der Nationalität und dem Aufenthaltsstatus der Betroffenen (ebenda). Dieser Verpflichtung kommen manche Kommunen allerdings sowohl quantitativ als auch qualitativ nur unzureichend nach (vgl. Krebs, 2013; Szynga / Veleba, 2013).

In einer ordnungsrechtlichen Unterbringung sind Konflikte mit einzelnen Bewohnern nicht auszuschließen. Davon unberührt bleibt allerdings die Versorgungsverpflichtung, die ggf. Einzelfalllösungen erfordert (BAG W, 2013, S. 5).

In Deutschland gibt es keine einheitliche oder verbindliche Feststellung, welchen Standards eine ordnungsrechtliche Unterbringung folgt (vgl. Ruder / Bätge, 2008, S. 99 ff; BAG W, 2013). Es ist obergerichtlich lediglich festgestellt worden, dass die Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG zu gewährleisten ist. Der VGH Kassel hat ein »zivilisatorisches Minimum« umschrieben, die Ausdeutung des »zivilisatorischen Minimums« ist jedoch sehr heterogen (ebenda).

Nachfolgend sind nun Mindestanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen durch die Kommunen formuliert. Dieses Raster ist der Empfehlung der BAG W (BAG W, 2013) entnommen und basiert in weiten Teilen auf den Standards, die die Stadt Bielefeld für ihre Notunterkünfte entwickelt hat. Folgende Unterkunftsarten sollten von den Kommunen vorgehalten werden:

- Unterkünfte für alleinstehende Wohnungslose nach Geschlechtern getrennt.
- Unterkünfte für Familien, Paare und andere Mehrpersonenhaushalte
- ein zeitlich kurz befristetes niedrigschwelliges Unterbringungsangebot zur Abdeckung von Nachfragespitzen und Zugangsproblemen zu den sonstigen Unterkünften der Kommune
- Winternotprogramme (saisonal befristetes niedrigschwelliges Unterbringungsangebot)

In Tab. 1 wird unterschieden zwischen Standards, denen eine gesetzliche Verpflichtung zugrunde liegt, und den Empfehlungen der BAG Wohnunglosenhilfe (BAG W, 2013).

Mindestaufenthaltsdauer

Nationalität
Aufenthaltsstatus

Standards

⁸ Die entsprechenden Polizei- und Ordnungsgesetze der einzelnen Bundesländer sind: bwPolG, bayLStVG, BerlASOG, BbgOBG, BremPolG, HambSOG, HessSOG, SOG M-V, NGefAG, NWOBG, rhpfPOG, SaarPolG, sächsPolG, SOG LSA, schlhLVwG, thürOBG.

Tab. 1: Mindestanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen durch die Kommunen

	Gesetzliche Verpflichtung ^a	Empfehlung der BAG W ^b	Unterkünfte für Alleinstehende	Familienunterkünfte	Niedrigschwellige, kurzfristige Unterbringungsangebote
Allgemeine Anforderungen					
Wohnungslose Menschen werden an allen Tagen der Woche zu jeder Uhrzeit aufgenommen.	§ 14 OBG i. V. m. Artikel 1 und Artikel 2 GG		Ja	Ja	Ja
Die Unterkünfte sind für die Bewohner und Bewohnerinnen rund um die Uhr nutzbar. ^c		X	Ja	Ja	Ja
Bei Bedarf werden den Bewohnerinnen und Bewohnern Lebensmittel bis zur Gewährung von Transferleistungen zur Verfügung gestellt.	§ 25 SGB XII i. V. m. Artikel 2 GG		Ja	Ja	Ja
Möglichkeit der Einrichtung einer Postadresse.		X	Ja	Ja	Ja
Die Unterkunft steht vorübergehend, solange Bedarf besteht, zur Verfügung. Ziel ist ein dauerhaftes Wohnen in eigenem Wohnraum. ^d		X	Ja	Ja	Ja
Räumliche Anforderungen					
Alleinstehende Wohnungslose werden in möblierten Einzelzimmern mit eigenem Sanitärbereich und separater Kochgelegenheit untergebracht. Die Raumgröße beträgt mindestens 14m ² . Bei Bedarf werden die Zimmer vor einer Neubelegung renoviert.		X ^e	Ja		Nein
Familien und andere Mehrpersonenhaushalte werden in abgeschlossenen Wohneinheiten untergebracht. Die Wohnfläche beträgt mindestens 15m ² pro Person. Es sind getrennte Schlafräume für Eltern und Kinder vorhanden. Bei Bedarf werden die Zimmer vor einer Neubelegung renoviert.		X ^f		Ja	
In den Unterkünften sind barrierefreie Zimmer bzw. abgeschlossene Wohneinheiten gemäß DIN 18025/DIN 18040 vorhanden.		X	Ja	Ja	Nein
In den Unterkünften werden eine Waschmaschine für jeweils 10 Bewohner und ein Wäschetrockner für jeweils 20 Bewohner bereitgestellt.		X	Ja	Trifft nicht zu ^g	Ja
Gemeinschaftsräume, Kochgelegenheiten, Kühlschränke und abschließbare Schränke werden bereitgestellt.		X	Ja	Trifft nicht zu ^h	Ja
Sicherheits- und Hygieneanforderungen					
In den Unterkünften (Sonderbauten) werden die Brandschutzbestimmungen eingehalten.	Bauordnungen der Bundesländer		Ja	Ja	Ja
Zur Regelung des Zusammenlebens in der Unterkunft gibt es eine Hausordnung, die allen Bewohnerinnen und Bewohnern bekannt gemacht wird.		X	Ja	Ja	Ja
Die Zimmer und die Wohneinheiten sowie das ggf. vorhandene Mobiliar werden vor einer Neubelegung gründlich gereinigt. Bei Bedarf wird das Mobiliar repariert oder ausgetauscht.	§ 36 Abs. 1 Ziffer 4 Infektionsschutzgesetz ⁱ		Ja	Ja	Ja

	Gesetzliche Verpflichtung ^a	Empfehlung der BAG W ^b	Unterkünfte für Alleinstehende	Familienunterkünfte	Niedrigschwellige, kurzfristige Unterbringungsangebote
Die laufende Unterkunftshygiene wird auf der Grundlage eines Hygieneplans gewährleistet.	§ 36 Abs. 1 Ziffer 4 Infektionsschutzgesetz ^j		Ja	Ja	Ja
Die Gemeinschaftsflächen (Flure, Küchen, Sanitärräume etc.) werden regelmäßig von Fachkräften gereinigt.		X	Ja	Trifft nicht zu ^k	Ja

Personelle Anforderungen

In der Unterkunft ist an allen Wochentagen eine Personalpräsenz von 24 Stunden gegeben.		X	Ja	Nein	Ja
In der Unterkunft werden regelmäßig Sprechzeiten der Hausbewirtschaftung angeboten.		X	Ja	Ja	Ja
Das Personal der Hausbewirtschaftung ist ausreichend geschult (z. B. Erste Hilfe, Deeskalation, Krisenmanagement, etc.).		X	Ja	Ja	Ja
In den Unterkünften wird eine ausreichende sozialarbeiterische Beratung mit dem Ziel der Integration in Wohnraum oder der Vermittlung an geeignete Einrichtungen angeboten. ^l		X	Ja	Ja	Ja

- a** Bei Landesgesetzen wird hier beispielhaft auf die Rechtslage in NRW abgestellt, ansonsten gelten natürlich die entsprechenden Polizei- und Ordnungsgesetze der einzelnen Bundesländer.
- b** Soweit möglich, ist die Grundlage angegeben, auf der die Empfehlung beruht.
- c** Falls es aufgrund organisatorischer Notwendigkeiten, z. B. Reinigung etc, zu einer vorübergehenden Schließung kommen sollte, muss ausreichender Ersatzaufenthaltsraum, bspw. Tagesaufenthalte, zur Verfügung stehen.
- d** Falls eine Vermittlung in eigenen Wohnraum kurzfristig nicht gelingt, werden die Gründe dafür regelmäßig überprüft.
- e** Z. B. § 26 Abs. 2 DVO Wohn- u. Teilhabegesetz NRW, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=14628&menu=1&sg=0&keyword=WTG, abgerufen am 16.6.2016.
- f** Z. B. Ziffer 7 DVO Wohnraumförderbestimmungen Niedersachsen, <http://www.recht-niedersachsen.de/23400/504,25100,3,7.htm>, abgerufen am 16.6.2016.
- g** Trifft nicht zu, da Unterbringung in abgeschlossenen Wohneinheiten.
- h** Dito.
- i** <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ifsg/gesamt.pdf>, abgerufen am 16.6.2016.
- j** Ebenda.
- k** Trifft nicht zu, da Unterbringung in abgeschlossenen Wohneinheiten.
- l** Diese Empfehlung gilt insbesondere in Verbindung mit der befristeten Unterbringung.

Es ist unschwer zu erkennen, dass es sehr wenige gesetzliche Regelungen zur Unterbringung gibt; alle anderen beschriebenen Standards sind letztlich Empfehlungen, die sich auf folgende Prinzipien berufen:

- Sicherheit für die betroffenen Frauen und Männer gewährleisten, deswegen eine geschlechtsgetrennte Unterbringung, Personalpräsenz von 24 Stunden, geschulte Hausbewirtschaftung Sicherheit
- Weitestgehende Wahrung und Achtung der Privatsphäre, deswegen Unterbringung in Einzelzimmern bzw. abgeschlossenen Wohneinheiten für Familien Privatsphäre
- Schnellstmögliche Vermittlung in eigenen Wohnraum, deswegen Sicherstellung einer regelhaften Vermittlung durch beratende Angebote von der ordnungsrechtlichen Unterbringung in eine eigene Wohnung oder bei Bedarf zu weiterführenden Hilfen. Vermittlung

3. Versorgung mit Nahrung, Kleidung und medizinische Grundversorgung

Den Bewohnern und Bewohnerinnen ordnungsrechtlicher Unterkünfte und den Menschen, die ganz ohne Unterkunft auf der Straße leben, müssen bei Mittellosigkeit bis zur Gewährleistung von Transferleistungen Lebensmittel und Kleidung zur Verfügung gestellt werden. Ebenfalls gehört eine aufsuchende medizinische Versorgung in ein integriertes Notversorgungskonzept.

📍 Kap. Gesundheit

4. Sicherstellung des niedrighschwelligen Zugangs zur Notversorgung

Damit wohnungslose Menschen überhaupt Zugang zur Notversorgung finden, muss sichergestellt sein,

📍 Kap. Gender
📍 Kap. Migration

- dass den Betroffenen der Zugang zur Notversorgung unabhängig vom Geschlecht, der Nationalität, des Aufenthaltsstatus und des Familienstandes möglich ist,
- dass die Angebote der Notversorgung in einem Verzeichnis der örtlichen Hilfen zusammengefasst sind und für die Betroffenen entsprechend zur Verfügung stehen,
- dass für einen niedrighschwelligen Zugang zur Notversorgung auch für Menschen, die Hilfeinstitutionen nicht aufsuchen wollen oder können, aufsuchende Hilfen (Streetwork) vorgehalten werden.

📌 Praxisbeispiel

Arbeitskreis Straße – Frankfurt / Main

»Der Arbeitskreis Straße findet regelmäßig statt. Dort treffen sich die Mitarbeiter aufsuchender Dienste, niedrighschwelliger Einrichtungen und Vertreter der Sozialbehörden und des Stadtgesundheitsamtes.

Ziele sind:

- die Sicherstellung der Versorgung aller Wohnungslosen in Frankfurt
- Verbesserung der Koordination aufsuchender Hilfen
- Qualitäts- und Standardverbesserung der angebotenen Hilfen

Außerdem gibt es eine Liste vital gefährdeter Personen, deren Inhalte sind: wöchentlich aktualisierte Informationen über Personen, Aufenthalt, betreuende Einrichtungen, Hilfeziele, aktueller Sachstand, Gefährdungskategorie, evtl. gesetzliche Betreuung.

Ziel dieser Liste ist:

- die optimale Absicherung gefährdeter Personen
- koordinierter Hilfeprozess und Handlungsablauf

Jede einzelne Einrichtung ist ein wichtiger Bestandteil der Vernetzung. Außer den klassischen aufsuchenden Diensten verschiedener Träger (Streetwork) sind die Straßenambulanzen hervorzuheben,

eine Fachklinik der Psychiatrie, die auch die Arbeit auf der Straße unterstützt, die Möglichkeit, das Mitarbeiter des Stadtgesundheitsamtes, Abt. Psychiatrie, in Einzelfällen mit auf die Straße gehen, und das es im Sozialamt eine eigene Abteilung Wohnungslosenhilfe gibt« (Heuser, 2010).

Vortrag Heuser, Johannes: http://www.bagw.de/de/tagungen/medtg_basis/tg_agmed_10.html, abgerufen am 16.6.2016.

5. Beratende Angebote zur Vermittlung in eine Wohnung oder in weiterführende Hilfen

Aus den wenigen vorliegenden Untersuchungen⁹ geht hervor, dass viele Einzelpersonen und Haushalte viele Jahre in den Unterkünften verbleiben und sich ihre Wohnungslosigkeit und soziale Ausgrenzung dort verfestigen. Dies ist auch darin begründet, dass wohnungslose Menschen in ordnungsrechtlicher Unterbringung häufig keinen Zugang zu Hilfen nach den § 67 ff. SGB XII haben.¹⁰

Deswegen dürfen Notversorgung und Notunterbringung kein in sich abgeschlossenes System sein, sondern es muss eine Durchlässigkeit zum allgemeinen System der sozialen Hilfen ermöglicht werden (vgl. Ruder, 2015, S. 54). Dementsprechend sind auch parallel zur Notversorgung Beratung, Betreuung und Begleitung durch ausreichendes Fachpersonal zu gewährleisten, um die von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen möglichst gezielt über ihre weiteren sozialhilferechtlichen Unterstützungsmöglichkeiten aufzuklären und eine zeitnahe Vermittlung in eigenen Wohnraum bzw. ggf. in weiterführende bedarfsgerechte Hilfen sicherzustellen (BAG W, 2013).¹¹ Bezahlbarer Wohnraum ist dabei natürlich eine Grundvoraussetzung.

 Kap. Wohnen, Abschnitt 4

Lotsen aus der Wohnungslosigkeit – Ein Programm der Fachstelle Wohnungssicherung Karlsruhe

»Die Lotsen konzentrieren sich darauf, die in Hotels und unbetreuten Obdachlosenunterkünften untergebrachten Personen möglichst schnell aus diesen Verhältnissen heraus zu bringen. So soll

 Praxisbeispiel

⁹ Vgl. MAIS, 2014 sowie Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg: Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg. Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen, erstellt durch Gesellschaft für innovative Sozialforschung GISS, Bremen, Stuttgart 2015.

¹⁰ Deswegen empfiehlt die BAG W, dass ein Integriertes Notversorgungskonzept die »Durchlässigkeit zum allgemeinen System sozialer Hilfen ermöglichen (muss). [...] Dementsprechend sind auch parallel zur Notversorgung Beratung, Betreuung und Begleitung durch ausreichendes Fachpersonal zu gewährleisten, um die von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen möglichst gezielt über ihre weiteren sozialhilferechtlichen Unterstützungsmöglichkeiten aufzuklären und eine zeitnahe Vermittlung in eigenen Wohnraum bzw. ggf. weiterführende bedarfsgerechte Hilfen [...] sicherzustellen.« (BAG W, 2013, S. 6).

¹¹ Vgl. Gerull, 2016, S. 17 ff, die in ihrer Studie fördernde und behindernde Faktoren bei der Erlangung gesicherten Wohnraums aus Interviews mit Menschen, die ihre Wohnungen verloren hatten, identifiziert. Vgl. dazu auch: Fecke, 2005.

vor allem der Gefahr der Hospitalisierung, der Resignation und des »sich Einrichtens« in der Unterkunft / dem Hotel und damit der Chronifizierung der Wohnungslosigkeit entgegen gewirkt werden. [...] Da es aber eben nicht nur darauf ankommt, die wohnungslosen Menschen schnellstmöglich aus den Unterkünften heraus zu holen, sondern vor allem sie in die für sie jeweils individuell richtige Wohnsituation hinein zu begleiten, erfordert die Lotsentätigkeit zunächst ein sorgfältiges Clearing der Situation und Lebenslage. Stärken, Ressourcen, Probleme und Vorstellungen der zu lotsenden Männer und Frauen müssen erfasst und eine Verständigung hierüber zwischen Lotse und Klientin/Klient erzielt werden. [...] Die Verkürzung der Aufenthaltsdauer in den Obdachlosenunterkünften dient selbstverständlich nicht nur dem Schutz der Betroffenen. Sie sorgt auch dafür, dass die Fachstelle Wohnungssicherung nur ein begrenztes Kontingent von Unterkunftsplätzen vorhalten muss. Damit werden kommunale Kosten reduziert. [...] Nach Präsentation der guten Ergebnisse des Pilotprojektes (2004 bis 2006) im Sozialausschuss des Gemeinderates konnte die Fachstelle Wohnungssicherung im Frühjahr 2007 mit 5 freien Trägern der Sozialarbeit Leistungsvereinbarungen über Hilfen nach § 67 ff. SGB XII abschließen.

Das (formale) Konzept:

- Betreuungsschlüssel: 1:14
- d. h. ca. 2,5 Std./Woche pro Klientin/Klient
- Hilfe nach § 67ff. SGB XII
- Sachbearbeitung stark vereinfacht
- Wenn vom Lotsen als kontraproduktiv eingeschätzt, kein formeller Antrag
- Hilfeplan innerhalb von 3 Monaten, kann ggf. ohne Unterschrift d. Klienten oder ohne dessen offizielle Beteiligung erfolgen
- Auf 6 Monate befristet (Verlängerung in Ausnahmefällen)
- Abrechnung vierteljährlich durch Sammelrechnung

Die Praxis:

- Brief der Fachstelle unterbreitet Angebot und kündigt Besuch einer/es konkreten Sozialarbeiterin/ers an.
- Angebot erfolgt idealtypisch möglichst kurz nach Einweisung
- Erstgespräch dient der Information und der Vereinbarung der Zusammenarbeit.
- Teilweise müssen die Lotsen durch mehrmaliges Aufsuchen die Betroffenen »aufspüren«.
- Hauptaufgabe: praktische Unterstützung bei der Wohnungssuche
- Aber ggfs. auch: Motivation zur Annahme einer notwendigen betreuten Wohnform oder Therapie
- Das Lotsen dient der Erhaltung / Stärkung der Selbsthilfekräfte und der Verhinderung einer resignativen Haltung.
- Die Lotsen unterstützen bei allen Fragen des Wohnungsbezuges
- Die Lotsentätigkeit endet 6 Wochen nach Bezug einer Wohnung oder mit Bezug einer betreuten Wohnform.

Die Wirkung:

Als erfolgreich wird gewertet:

- Der Bezug einer Wohnung
- Der Bezug einer Wohnung mit notwendiger Betreuung
- Die Vermittlung in eine notwendige pädagogische / therapeutische / medizinische Einrichtung

Dies wurde 2007 bis 6/2009 bei 58,9% der beendeten Fälle erreicht!

Dauer der Maßnahme: im Durchschnitt 19 Wochen
(Bandbreite: 3 bis 49 Wochen)

- Verkürzung der Aufenthaltsdauer in den Obdachlosenunterkünften und somit:
 - Senkung der Unterbringungskosten!
 - Verminderung der notwendigen Unterbringungskapazität!
 - Negative Auswirkungen der Unterbringung auf die jeweiligen Betroffenen werden gemildert!« (Uhrig, 2010)

Stadt Karlsruhe, Sozial- und Jugendbehörde / Wohnungslosenhilfe: Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe '97, Neunter Sachstandsbericht 2015, S. 20; http://www.karlsruhe.de/b3/soziales/einrichtungen/wohnungssicherung/bericht/HF_sections/content/ZZm5MSdOYRlyaG/ZZm5MSDznqpVCK/Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe 97.pdf, abgerufen am 16.6.2016.

Begleitetes Wohnen in Obdachlosenpensionen in Nürnberg – Kooperation der Stadt Nürnberg mit Freien Trägern zur Betreuung von Obdachlosen in Pensionen

 Praxisbeispiel

»Wesentliches Ziel des »Begleiteten Wohnens für Obdachlose in Pensionen« ist es, zu möglichst vielen Untergebrachten Kontakt herzustellen und diese in möglichst kurzer Zeit wieder in ein reguläres Mietverhältnis zu bringen, d. h. in den privaten Wohnungsmarkt zu integrieren. Diese Reintegration ist die Grundvoraussetzung für weitere Integrationserfolge (in den Arbeitsmarkt, Verbesserung der sozialen Teilhabe, Stabilisierung in psychosozialer Hinsicht). [...] Die Maßnahme soll zur Reduzierung der Gesamtzahl der Obdachlosenpensionen führen, was letzten Endes den Sozialhilfehaushalt entlasten würde. [...] Die Betreuung der Projektteilnehmer basiert auf den §§ 67 und 68 SGB XII (Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) und wird als Einzelfallhilfe im Rahmen der Sozialhilfe finanziert. [...] Aufgabenprofil / Fachliches Konzept: Die Aufgaben der Betreuung müssen sich an dem Hauptziel »Bezug einer eigenen Wohnung« ausrichten. Dazu gehört vor allem die möglichst kurze Aufenthaltsdauer in der Pension, das (Wieder-) Erlangen der Wohn- bzw. Mietfähigkeit und das Sichern des Lebensunterhalts in der Regel durch Arbeit.

Die Regelaufgaben im »Begleiteten Wohnen für Obdachlose« lassen sich wie folgt formulieren:

- Erhebung der Hilfebedarfe
- Beratung und Unterstützung bei der Wohnungssuche
- Information und Kooperation mit der Nachbarschaft

- Beteiligung am Gesamtplanverfahren unter der Steuerungsverantwortung des Sozialpädagogischen Fachdienstes (SFD)
- Kooperation mit anderen Fachdiensten (Fachstelle, SFD, Arge, Leistungsabteilungen des Sozialamtes, Schuldner- und Suchtberatung usw.)
- wenn nötig: Krisenmanagement

Abhängig vom individuellen Bedarf der Pensionsbewohner sind folgende zielorientierte Aufgaben wahrzunehmen:

- Sicherung der Grundversorgung
- Sicherung des Lebensunterhalts i. d. R. durch Arbeit (unabhängig von staatlicher Unterstützung), bei Bedarf durch Sozialleistungen.
- Aktivierung, Stabilisierung und Unterstützung von selbstständiger Lebensführung
- Beendigung der Unterkunft in der Pension durch Unterstützung bei der Wohnungssuche
- Hilfestellung bei der Sicherung der künftigen Mietzahlungen
- Hilfe bei Organisation und Durchführung des Umzugs (Möbelbeschaffung, Renovierung, etc.)
- Nachbetreuung, um ein neues Mietverhältnis zu stabilisieren und eine mögliche Isolation im neuen Umfeld zu vermeiden (Integration im Stadtteil).« (Hofmann / Ott, 2010)

Vortrag Hofmann / Ott, http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_09/buta_09_ag.html, abgerufen am 16.6.2016.

http://www.stadtmission-nuernberg.de/fileadmin/downloads/arbeitslosigkeit_armut/wohnungsnot/faltblatt_hilfen_fuer_menschen_in_wohnungsnot_.pdf, abgerufen am 16.6.2016.

6. Spezielle Winternotprogramme

Neben den bislang dargestellten Anforderungen an ein Integriertes Notversorgungssystem müssen bei den Winternotprogrammen weitere Maßnahmen hinzutreten (BAG W, 2011).¹²

Ein zentraler Punkt der Winternothilfe ist die unabweisbare Verpflichtung der Städte und Gemeinden, unabhängig von ihrer Größe, das Recht auf Leben der Betroffenen zu schützen. In ihrer Funktion als allgemeine untere (Orts)-Polizeibehörde ist daher der Polizeivollzugsdienst sachlich zuständig, wenn es darum geht, Menschen vor dem Erfrierungstod zu retten.

Die Verpflichtung zum Einschreiten gilt auch dann, »wenn ein vom Kältetod akut bedrohter Mensch staatliche oder sonstige Hilfe ablehnt. Zwar statuiert der Art. 2 Abs. 2 GG nur ein Recht, aber keine Pflicht zum Leben. Von einer freiwilligen Obdachlosigkeit kann aber dann nicht mehr gesprochen werden, wenn die Selbstbestimmung des Betroffenen wegen Hilflosigkeit oder Desorientierung nicht mehr gegeben ist. Der

Verpflichtung zum Einschreiten

¹² Unter dem Titel »Den Kältetod von Wohnungslosen verhindern!« hat die BAG Wohnunglosenhilfe e. V. (BAG W) in 2011 eine Handreichung erstellt, in der die rechtlichen Grundlagen der staatlichen Schutzpflichten zusammenfassend dargestellt und Eckpunkte für Maßnahmen zum Erfrierungsschutz benannt werden (http://www.bagw.de/de/publikationen/pos-pap/position_notversorgung.html, abgerufen am 16.6.2016; siehe auch Ruder, 2011).

Anspruchsverzicht eines freiwillig Obdachlosen erfährt somit seine Grenze an der Schwelle zur objektiven Wertordnung des Grundgesetzes. Bei einer drohenden Selbsttötung oder bei hoher Wahrscheinlichkeit, dass eine Selbstgefährdung unmittelbar zum Tode führt, liegt eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit vor, da fast immer davon auszugehen ist, dass sich der Selbsttötungsgefährdete in einer psychischen Ausnahmesituation befindet und somit nicht voll zurechnungsfähig ist. In den Fällen, in denen ein Gefährdeter nicht mehr selbst die Tragweite seines Handelns absehen kann oder sich in einem Zustand befindet, der die freie Willensbestimmung ausschließt, kann nicht mehr von einer Freiwilligkeit ausgegangen werden. Die Polizei hat folglich einen drohenden Kältetod auch dann zu verhindern, wenn die betreffende Person die Hilfe ablehnt oder sich dagegen wehrt. Notfalls ist die gefährdete Person unter Anwendung von unmittelbarem Zwang zu ihrem eigenen Schutz in Gewahrsam zu nehmen (sog. Schutzgewahrsam, vgl. z. B. § 28 Abs. 1 Nr. 2 PolG BW)« (Ruder, 2011; BAG W 2011). In der Handreichung der BAG W sind weitere Eckpunkte benannt.¹³

Selbsttötung

Selbsttötungsgefährdete

Anwendung von
unmittelbarem Zwang

Analysefragen

- Wie viele Haushalte sind ordnungsrechtlich untergebracht?
- Wo und wie werden wohnungslose Haushalte untergebracht bzw. leben wohnungslose Haushalte? Differenziert nach Geschlecht, Haushaltstyp, Nationalität
- Gibt es wohnungslose Personen oder Haushalte, die nicht ordnungsrechtlich untergebracht sind? Wo leben diese Personen oder Haushalte? Wie lassen sich diese Haushalte nach Geschlecht, Haushaltstyp, Nationalität beschreiben?
- Welche Standards gibt es bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung? Einzelzimmer, Mehrbettzimmer, Öffnungszeiten, hygienischer Zustand, Anschluss an den ÖPNV, etc.?
- Welche persönlichen Hilfen erhalten wohnungslose Haushalte in ordnungsrechtlicher Unterbringung?
- Wird aufsuchende Arbeit geleistet? In welchem Umfang? Für welche Personengruppen bzw. Haushaltstypen?
- Werden wohnungslose Menschen auf der Straße von den existierenden Hilfeangeboten erreicht?
- Gibt es Personen, die nicht von Hilfen erreicht werden? Wo leben diese Menschen? Wer kümmert sich?

Analysefragen

7. Kooperation und Vernetzung

Um diese Eckpunkte eines Integrierten Notversorgungskonzeptes zu garantieren, ist auch in diesem Segment der Hilfen die Kooperation zwischen der Kommune und freien Trägern der Hilfen im Wohnungsnotfall wesentlich. Die freiverbandlichen Hilfen sollten an der Entwicklung und an der Umsetzung eines Integrierten Notversorgungskonzeptes beteiligt sein. Der zentrale Ort, an dem die Kooperation von Kommunen und freien Trägern im Notversorgungssystem gebündelt wird, sollten die Fachstellen

🕒 Kap. Sozialplanung

🕒 Kap. Lokale Hilfesysteme

¹³ Vgl. Anmerkung 12.

zur Verhinderung von Wohnungsverlusten oder ähnliche Organisationseinheiten sein.

Wird eine Kooperation vereinbart, ist ein Kooperationsvertrag notwendig, der die jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten festlegt. Die Kommune ist im Kern für die Wahrnehmung ihrer hoheitlichen Aufgaben im Rahmen des Ordnungsrechts in Verbindung mit der Wahrung der Grundrechte zuständig. Im Rahmen eines Integrierten Notversorgungskonzeptes könnten die freien Träger folgende Aufgaben übernehmen:

- aufsuchende Hilfen (Streetwork), die eine wichtige Voraussetzung dafür sind, dass wohnungslose Menschen, die auf der Straße leben, Zugang zu Nahrung, Kleidung, medizinische Versorgung und Unterkunft erhalten
- (aufsuchende) sozialpädagogische Hilfen, die den Einzelpersonen und den Familien parallel zur ordnungsrechtlichen Unterbringung angeboten werden, um den Aufenthalt dort so kurz wie möglich zu halten, z. B. ambulante Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, Vermittlung an weiterführende bedarfsgerechte Hilfen
- Unterstützung bei der Wohnungssuche, bei Anmietung von Wohnraum und Umzug
- die Belegung der ordnungsrechtlichen Unterkünfte
- Kontaktpflege zu Wohnungsbauunternehmen und privaten Vermietern, denen sich die Hilfen in Wohnungsnotfällen als verlässlicher Partner bei der Sicherstellung der erforderlichen Hilfen zur Reintegration in Wohnraum anbieten

8. Notversorgungskonzepte in Landkreisen / ländlichen Regionen

Alle bislang aufgeführten Anforderungen und Standards gelten auch für kreisangehörige Städte und Gemeinden, denn sie sind grundsätzlich ohne Ansehen ihrer Größe verpflichtet, oben beschriebene Aufgaben und Pflichten wahrzunehmen.

Insb. im ländlichen Raum sind Kooperation und Vernetzung unverzichtbar. Mehrere Kommunen könnten ggf. verbindlich ein gemeinsames Integriertes Notversorgungssystem unterhalten (vgl. Szynga / Veleba, 2013; ZBS Niedersachsen, 2012). Die gute Erreichbarkeit der Unterkünfte muss gewährleistet sein.

Auch in den Landkreisen / ländlichen Regionen gilt: Nur die Einbettung der Integrierten Notversorgung in ein kreisweites Netz von aufsuchenden Beratungs- und Hilfeangeboten verhindert eine Chronifizierung der Unterbringung. Dazu sind Beratungs- und Hilfeangebote nach §§ 67 ff. SGB XII notwendig. Ebenso wichtig ist die Etablierung kreisweit agierender Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit.¹⁴

9. Finanzierung

Außer der Kostenübernahme der Gebühren für die Notunterkunft besteht im Sozialrecht keine Rechtsgrundlage für die Versorgung mit

¹⁴ Gute Praxisbeispiele finden sich in den Kapiteln Lokale Hilfesysteme, Wohnen und Prävention.

Notunterkünften. Der zuständige Träger nach SGB II oder SGB XII ist verpflichtet, bei Bedarf die Gebühren der Notunterkunft für die Hilfesuchenden zu übernehmen.

Wenn in der ordnungsrechtlich bereitgestellten Unterkunft spezifische soziale Beratungsleistungen angeboten werden, die durch einen externen sozialen Dienst erbracht werden, sollten diese im Regelfall nach den §§ 67–69 SGB XII geleistet werden. Diese Hilfen sind auf die besonderen Bedarfslagen wohnungsloser Menschen ausgerichtet. Wird eine allgemeine Beratungsleistung durch sozialarbeiterisches Personal in der ordnungsrechtlichen Unterkunft erbracht, kann dies auf Grundlage des § 11 SGB XII geschehen (vgl. BAG W, 2013, S. 2).¹⁵

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (2011): Den Kältetod von Wohnungslosen verhindern! Handreichung der BAG Wohnungslosenhilfe e. V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (2013): Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definitionen und Mindeststandards. Eine Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e. V., Bielefeld

Fecke, Ulrich (2005): Abbau von Notunterkünften – eine Chance für Bewohnerinnen und Bewohner städtischer Obdachlosenunterkünfte? Zur Integration von Unterkunftbewohnern am Beispiel des kommunalen Bielefelder Projektes »Unterkünfte – besser (ist) wohnen«, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 47, Nr. 4, S. 145–150

Gerull, Susanne (2016): Wege aus der Wohnungslosigkeit. Eine qualitative Studie aus Berlin, Berlin

Heuser, Johannes (2010): »Die lassen sich ja nicht helfen« – Überlebenshilfen für wohnungslose Männer und Frauen, die von den Angeboten der Wohnungslosenhilfe nicht erreicht werden, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 52, Nr. 3/4, S. 81–82

Hofmann, Reinhard; Ott, Heidi (2010): Modellprojekt Begleitetes Wohnen in Obdachlosenpensionen in Nürnberg. Kooperation der Stadt Nürnberg mit Freien Trägern zur Betreuung von Obdachlosen in Pensionen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 52, Nr. 1, S. 1–6

Krebs, Rainer (2013): Zur Situation der ordnungsrechtlichen Unterbringungen im Land Brandenburg, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr. 2/3, S. 53–56

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (2016): Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2015 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen, Düsseldorf

Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (2015): Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg. Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in

¹⁵ Im Kapitel Prävention ist ausführlich dargestellt worden, dass präventive Hilfen auch aus Gründen der Kostenersparnis für die Kommune attraktiv sind, da eine kostenintensive Notunterbringung deutlich zurückgefahren werden kann, wenn es ein gut ausgebautes Präventionssystem gibt.

Wohnungsnotlagen, erstellt durch Gesellschaft für innovative Sozialforschung GISS, Bremen, Stuttgart

Ruder, Karl-Heinz (2011): Der Kältetod von Wohnungslosen – Folge einer Vernachlässigung staatlicher Schutzpflichten? Zum Schutz des Lebens ist ein verstärkter Einsatz von Kommunen und Polizei unumgänglich, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 3, S. 105–111

Ruder, Karl-Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 64, Berlin

Ruder, Karl-Heinz; Bätge, Frank (2008): Obdachlosigkeit. Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung, Köln

Szynka, Peter; Veleba, Udo (2013): Die Ordnungsrechtliche Unterbringung in Niedersachsen – Ein Zwischenbericht, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr. 2/3, S. 59–62

Uhrig, Winfried (2010): Lotsen aus der Wohnungslosigkeit. Ein Programm der Fachstelle Wohnungssicherung Karlsruhe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 52, Nr. 1, S. 7–10

ZBS Niedersachsen (2013): Ordnungsrechtliche Obdachlosenfürsorge in Niedersachsen und ihr Verhältnis zur Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII. Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten. Berichterstattung 2012, Braunschweig u. a.

Weiterführende Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (2010): Kooperation und Arbeitsteilung zwischen freiverbandlicher Wohnungslosenhilfe und kommunaler Obdachlosenhilfe bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen. Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e. V., Bielefeld

Beutnagel, Eckart (2011): Das Präventions- und Unterbringungsmodell in Goslar, in: Rosenke, Werena (Hg.): Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 61, Bielefeld, S. 163–168

Hammel, Manfred (2011): Zur Wiedereinweisung eines Mieters in seine bisherige Wohnung zur Verhinderung von Obdachlosigkeit. OVG Lüneburg – Beschluss vom 14. Dezember 2009 (Az.: 11 ME 316/09), in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 2, S. 58–62

Pleace, Nicholas; Baptista, Isabel; Benjaminsen, Lars; Busch-Geertsema, Volker (2013): The Costs of Homelessness in Europe. An Assessment of the Current Evidence Base, EOH Comparative Studies on Homelessness, Brüssel

Weyand, Holger (2008): Städtisches Asyl und Obdachlosensiedlung – Was sollte und was könnte die Wohnungslosenhilfe hier tun?, in: Schröder, Helmut (Hg.): Ist soziale Integration noch möglich? Die Wohnungslosenhilfe in Zeiten gesellschaftlicher Spaltung, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 60, Bielefeld, S. 185–193

Weblinks

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>

BAG W, Empfehlungen, Handreichungen zur Notversorgung Wohnungsloser: http://www.bagw.de/de/publikationen/pos-pap/position_notversorgung.html

Kapitel 13

Gesundheit

Werena Rosenke

1. Gesundheitszustand von Menschen in Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit

Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation erkranken an den gleichen Krankheiten, unter denen auch die Mehrheitsbevölkerung leidet: Das reicht von Erkältungs-, Haut- und chronisch-internistischen Erkrankungen (Stoffwechsel, Herz-Kreislauf, Nieren), Prostata- und gynäkologischen Erkrankungen bis zu Krebserkrankungen. Oft können jedoch Infektionserkrankungen wie Hepatitis, TBC, HIV hinzukommen oder auch schlecht ausgeheilte Verletzungen.

Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation leiden häufiger als die Mehrheitsbevölkerung unter Mehrfacherkrankungen und unter psychischen Auffälligkeiten oder diagnostizierten psychischen Erkrankungen und Suchterkrankungen mit den entsprechenden Folgeerkrankungen. Erschwerend kommt hinzu, dass ein Leben ganz ohne Unterkunft auf der Straße, in Sammelunterkünften oder in prekären und z. T. gewaltbedrohten Unterkünften bei Bekannten zu einer Dauerstresssituation führt, in der sich diese Erkrankungen häufig verschlimmern und/oder chronifizieren. Ungesunde Ernährung und das Fehlen von Gesundheitsvorsorge tun ein Übriges.

Fazit: Frauen und Männer, die ganz ohne Unterkunft auf der Straße leben, die in Sammelunterkünften untergebracht sind, in prekären Mitwohnverhältnissen oder in sonstigen Dauerprovisorien leben sowie vom Wohnungsverlust bedrohte Menschen sind eine gesundheitlich hoch belastete Bevölkerungsgruppe.

2. Zugangsbarrieren zum gesundheitlichen Versorgungssystem

Es gibt zahlreiche Barrieren, die den Zugang wohnungsloser oder von Wohnungslosigkeit bedrohter Männer und Frauen zum gesundheitlichen Versorgungssystem erschweren oder unmöglich machen (BAG W, 2010 und 2003a; Deutscher Verein, 2014). Dazu gehören strukturelle Barrieren der Gesundheitsgesetzgebung und des medizinischen Regelsystems sowie lebenslagenbedingte Zugangsbarrieren.

2.1 Zugangsbarriere Gesundheitsgesetzgebung

Die letzten Jahrzehnte sind gekennzeichnet von einer zunehmenden Kostenbeteiligung der Patienten und Patientinnen: Neben den zu erbringenden Kosten für die Krankenversicherung sind viele Gesundheitsleistungen privat zu zahlen. Dazu gehören die ständig gestiegenen Zuzahlungen zu Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln, Krankenhausaufenthalten, zur häuslichen Pflege, zu Krankentransporten und Rezepten. Wichtige, aber inzwischen rezeptfreie Medikamente können nicht mehr

Zuzahlungen

zulasten der Gesetzlichen Krankenkassen verordnet und müssen privat angeschafft werden. Brillengestelle und -gläser sind aus dem Leistungskatalog der Gesetzlichen Krankenkassen gestrichen worden. Für Zahnersatz gilt eine Festbetragsregelung; die meisten Zahnärzte bieten aber keine Zahnprothesen zu diesen Festbeträgen an.

2.1.1 Fallpauschalenregelung im Krankenhaus und fehlende Häuslichkeit

Verkürzung der Liegezeiten im Krankenhaus

Seit 2006 gilt die Fallpauschalenregelung (Diagnosis Related Groups, DRG) zur Abrechnung von Krankenhausbehandlungen. Ziel dieser DRG-Regelung ist die kostensparende Verkürzung der Liegezeiten im Krankenhaus. Das heißt ein Teil der Behandlung wird in den ambulanten häuslichen Bereich verlagert.

Dieses Modell setzt eine funktionierende Häuslichkeit voraus, die bei einem Leben ohne Unterkunft auf der Straße, in Sammelunterkünften, in prekären Mitwohnverhältnissen oder einer anderen Wohnungsnotfallsituation nicht gegeben ist. So sind weitere schwerwiegende Folgen für die Gesundheit wohnungsloser Patientinnen und Patienten zu erwarten (vgl. Hajen / Ishorst-Witte, 2008; BAG W, 2003b).

2.1.2 Krankenkassenbeitragsschulden

Seit dem 1. April 2007 gilt die Krankenversicherungspflicht (§5 SGBV).¹

§ 5 Abs.1 Nr.13 SGB V Versicherungspflicht

(1) Versicherungspflichtig sind [...]

Nr. 13) Personen, die keinen anderweitigen Anspruch auf Absicherung im Krankheitsfall haben und

- a) zuletzt gesetzlich krankenversichert waren oder
- b) bisher nicht gesetzlich oder privat krankenversichert waren, [...]

Obligatorische Anschlussversicherung

Für zuletzt privat Krankenversicherte gilt die Pflichtversicherung seit dem 1. Januar 2009.

Mit Inkrafttreten des sog. Beitragsschuldengesetzes gilt die »obligatorische Anschlussversicherung«, d.h. ab 1.8.2013 »setzt sich die Versicherung mit dem Tag nach dem Ausscheiden aus der Versicherungspflicht oder mit dem Tag nach dem Ende der Familienversicherung als freiwillige Mitgliedschaft fort« (§188 Abs 4 SGBV). Damit sollen »mögliche Versicherungslücken, die nach dem Ende einer Pflichtversicherung oder einer Familienversicherung entstehen konnten und mit Blick auf eine spätere Feststellung der Versicherungspflicht nach § 5 Abs.1 Nr.13 SGB V unter Umständen zu erheblichen Beitragsnacherhebungen geführt haben, künftig im Rahmen der »obligatorischen Anschlussversicherung« im Status einer freiwilligen Mitgliedschaft (vgl. § 188 Abs. 4 SGBV) geschlossen« werden, wie es im Gesetz heißt.

¹ https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_5/_5.html, abgerufen am 16.6.2016.

Pflichtversicherung und obligatorische Anschlussversicherung haben in der Vergangenheit jedoch zu hohen Beitragsschulden geführt, die eine zusätzliche Barriere zum Zugang zur gesundheitlichen Versorgung darstellen. Diese Gefahr besteht nach wie vor.

Die obligatorische Anschlussversicherung greift bspw., wenn jemand nach Erreichen des 23. Geburtstages aus der Familienversicherung ausscheidet. In der Regel wird dann der Mindestbeitrag für freiwillige Mitglieder der Krankenkasse berechnet; sollte aber der Fragebogen der Krankenkasse zur Ermittlung des Einkommens nicht ausgefüllt worden sein, kann der Höchstbeitrag berechnet werden. In diesen Fällen summieren sich die Beitragsrückstände zu großen Beträgen.²

2.2 Unzureichendes Entlassungsmanagement

Die mangelhafte Vernetzung zwischen dem Regelsystem der medizinischen Versorgung und den Hilfen im Wohnungsnotfall ist besonders gravierend beim Entlassungsmanagement der Krankenhäuser.³ Das Entlassungsmanagement müsste sowohl die ärztliche wie pflegerische Behandlung ambulant sicherstellen, aber auch dafür sorgen, dass wohnungslose Patienten und Patientinnen nicht auf die Straße entlassen werden.

Ein solches Entlassungsmanagement ist oft nicht gegeben.⁴ Zum einen deutet vieles darauf hin, dass der Sozialdienst im Krankenhaus häufig nicht über die Wohnungslosigkeit der Patienten und Patientinnen informiert ist; zum anderen wird in der Praxis oft die Erfahrung gemacht, dass Krankenhäuser in Notunterkünfte entlassen oder die Patienten und Patientinnen auf die ggf. vor Ort existierenden medizinischen Hilfen für Wohnungslose verweisen – ohne zu berücksichtigen, ob sie dort tatsächlich bedarfsgerecht versorgt werden können. »Der derzeit in vielen Krankenhäusern für das Entlassungsmanagement zugrunde gelegte monoprofessionelle Expertenstandard »Entlassungsmanagement in die Pflege« erfüllt nicht den Anspruch, das Gesamtgeschehen der interdisziplinären Aufgabe abzubilden.«⁵ Auch bei einer Entlassung in eine Notunterkunft ist damit zu rechnen, dass eine Genesung nicht erfolgt bzw. stark behindert ist, da in einer solchen Umgebung die ärztliche Behandlung bzw. die Pflege nicht angemessen durchgeführt werden können.

² Die wichtigsten Regelungen zum Thema Krankenversicherung, Beitragsschulden etc. finden sich zusammengefasst unter anderem in dem Vortrag von Lars Schubert bei der BAG W-Bundestagung 2015, http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_15/buta_15_ag_II.html, abgerufen am 16.6.2016; siehe auch Deutscher Caritasverband, 2012, und BAG W, 2010.

³ Das Entlassungsmanagement ist in § 39 Abs 1(a) SGB V verankert: Die Krankenhausbehandlung umfasst ein Entlassmanagement zur Unterstützung einer sektorenübergreifenden Versorgung der Versicherten beim Übergang in die Versorgung nach Krankenhausbehandlung.

⁴ Außer der Untersuchung von Hajen / Ishorst-Witte (2008), die zwei Jahre nach Einführung der Fallpauschalenregelung durchgeführt worden ist, gibt es keine Untersuchung, die sich mit dem Entlassungsmanagement bei wohnungslosen Patienten und Patientinnen befasst. Deswegen muss auf die Praxiserfahrung Betroffener und der medizinischen Projekte der Hilfen im Wohnungsnotfall zurückgegriffen werden.

⁵ So lautet die Feststellung der Deutschen Vereinigung für Soziale Arbeit im Gesundheitswesen e. V. (DVSG) in ihrem Positionspapier (2013) zum »Entlassungsmanagement durch Soziale Arbeit in Krankenhäusern und Rehabilitationskliniken«, S. 28.

Analysefragen

Analysefragen

- Wie ist das Entlassungsmanagement aus den somatischen und psychiatrischen Krankenhäusern und Rehabilitationskliniken, aber auch aus dem Justizvollzug geregelt?
- Kennen die Sozialdienste im Psychiatrischen oder Allgemeinmedizinischen Krankenhaus oder im Justizvollzug die Ansprechpartner in den Hilfen im Wohnungsnotfall?
- Welche Ansprechpartner im Sozialdienst der Psychiatrie, des Allgemeinkrankenhauses oder im Justizvollzug kennen die Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall?
- Kommt es vor, dass wohnungslose Patientinnen und Patienten vom Krankenhaus auf die Straße entlassen werden?
- Kommt es vor, dass wohnungslose Patientinnen und Patienten nach der Entlassung aus dem Krankenhaus / der Psychiatrie / dem Justizvollzug ohne Arztbrief / ohne geklärten Versicherungsstatus in den Hilfen im Wohnungsnotfall auftreten?

Vernachlässigte Körper- und Kleiderhygiene

Fehlende Krankheitseinsicht und Compliance

2.3 Lebenslagenbedingte Zugangsbarrieren zum medizinischen Regelsystem

Neben diesen strukturellen Barrieren existieren Zugangsbarrieren aufgrund der besonderen sozialen Schwierigkeit, ohne Wohnung leben zu müssen. So kann eine vernachlässigte Körper- und Kleiderhygiene dazu führen, dass insb. für wohnungslose Menschen, die ganz ohne Unterkunft auf der Straße leben, ein Arztbesuch hochgradig schambesetzt ist. Mussten diese Menschen bereits in der Vergangenheit Diskriminierungen beim Arztbesuch oder bei der Einlieferung ins Krankenhaus erfahren, wird u.U. aufgrund dieser negativen Vorerfahrung mit dem medizinischen Regelsystem Misstrauen entwickelt.

Das Leben in einer Wohnungsnotfallsituation, entweder unter dem Druck, die Wohnung zu verlieren oder bereits ein Leben auf der Straße oder in einer Notunterkunft zu führen, lässt teilweise die Wahrnehmung des eigenen Körpergefühls schwinden, Krankheitseinsicht und Compliance (Bereitschaft zur Mitwirkung bei der medizinischen Behandlung) sind gering oder nicht vorhanden. Eine durch Suchtmittel veränderte Bewusstseinslage erschwert Diagnostik und Behandlung oder führt zu aggressivem Verhalten, dem sich Ärzte und Pflegekräfte nicht aussetzen können oder wollen. Eine ärztliche oder pflegerische Behandlung ist auch dann gestört oder im schlimmsten Fall unmöglich, wenn aufgrund fehlender Sprachkenntnisse nicht kommuniziert werden kann.

Das medizinische Regelsystem ist auf diese Hemmnisse nicht oder nur unzureichend eingestellt: Es fehlen entsprechende Angebote und es mangelt an einer Vernetzung mit Versorgungs- und Beratungsangeboten oder anderen weiterführenden Hilfen im Wohnungsnotfall.

2.4 Fazit

Strukturelle Barrieren erschweren nicht nur die Versorgung von Menschen in Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit, sondern generell die Versorgung

der Menschen mit geringen oder prekären Einkommen. Bei Menschen in Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit wirken diese Mechanismen negativ verstärkend. Und sie zeigen auch, in welchem Dilemma sich Projekte zur medizinischen Versorgung befinden, wollen sie den wohnungslosen Patienten und Patientinnen doch den Zugang zu einem Regelsystem erleichtern, in dem jedoch zunehmend Menschen nicht mehr gut versorgt werden.

Aus diesen Zugangsbarrieren ergibt sich, dass Menschen, die vom Wohnungsverlust bedroht sind oder die ganz ohne Unterkunft auf der Straße leben, die in Sammelunterkünften untergebracht sind, in prekären Mitwohnverhältnissen oder in sonstigen Dauerprovisorien leben, eine gesundheitlich hoch belastete Bevölkerungsgruppe sind, die nur einen äußerst unzureichenden, zuweilen überhaupt keinen Zugang zum medizinischen Regelsystem hat. Die nachfolgenden Ausführungen zur Ausgestaltung der niedrighschwelligigen medizinischen Versorgungsangebote beziehen sich in erster Linie auf diese genannten Gruppen. In stationären Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII erhalten Bewohnerinnen und Bewohner Unterstützung zur Inanspruchnahme des medizinischen Regelsystems bzw. werden u. U. in den Einrichtungen selbst medizinisch-pflegerisch behandelt.

Da zahlreiche Zugangsbarrieren auf die aktuelle Gesetzgebung zurückzuführen sind, können sie letztlich auch nur durch den Gesetzgeber abgebaut werden. Dazu sind in der Vergangenheit schon zahlreiche Forderungen und Vorschläge unterbreitet worden (z. B. Diakonie, 2009; BAG W, 2010; Deutscher Verein, 2014). In Bezug auf andere Zugangsbarrieren, wie bspw. das fehlende oder unzureichende Entlassungsmanagement im Krankenhaus, Schwierigkeiten bei der häuslichen Krankenpflege oder Diskriminierungen in der Arztpraxis, muss das sog. Regelsystem sich auch an die Bedarfe und Möglichkeiten wohnungsloser oder vom Wohnungsverlust bedrohter Patientinnen und Patienten anpassen. In diesem Kontext finden die niedrighschwelligigen medizinischen Versorgungsangebote ihren Platz und ihre zwingende Existenznotwendigkeit. Ohne diese speziellen Angebote wären viele Klientinnen und Klienten der Hilfen im Wohnungsnotfall gänzlich von einer medizinischen Versorgung abgeschnitten. Darüber hinaus wollen diese Angebote eine Brücke in die sog. Regelversorgung sein (vgl. BAG W, 2003; Deutscher Verein, 2014).

3. Arbeitsweise und Finanzierung der medizinischen Versorgungsangebote

Die Angebote zur medizinischen Versorgung wohnungsloser oder vom Wohnungsverlust bedrohter Patientinnen und Patienten sind in ihrer Struktur sehr heterogen (vgl. Rosenke, 2005):

- Es gibt aufsuchende ärztliche Angebote, die entweder zu Fuß, zu meist aber mit einer fahrbaren Ambulanz die Patienten und Patientinnen auf der Straße aufsuchen und dort auch behandeln.
- Es gibt aufsuchende pflegerische Angebote.
- Es werden Sprechstunden in Einrichtungen der Hilfen im Wohnungsnotfall abgehalten.
- Seltener gibt es Krankenwohnungen für Patientinnen und Patienten, deren Krankheitsstatus einen Krankenhausaufenthalt nicht angemessen erscheinen lässt, die aber zugleich ohne eigene Wohnung nicht gesunden können.

- Häufig wird die medizinische Versorgung durch Kooperationen und gute Kontakte der freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall zu niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten vor Ort ermöglicht.
- Vereinzelt arbeiten niedergelassene Ärzte und Ärztinnen in Praxen ausschließlich für wohnungslose Patienten und Patientinnen.
- Es gibt interdisziplinäre Teams aus Sozialarbeit und Medizin / Pflege, aber auch ausschließlich medizinisch-pflegerische Teams mit Kontakten zu den freien Trägern der Hilfen im Wohnungsnotfall.

So heterogen die Organisationsformen sind, so heterogen sind auch die Finanzierungsmodelle:

🕒 Kap. Bürgerschaftliches Engagement

- ehrenamtlich arbeitende Mediziner und Medizinerinnen, die sich im Projekt oder in der Ambulanz abwechseln
- ehrenamtlich arbeitende Pflegenden
- Angebote, die von der Kommune finanziert werden und/oder von freien Trägern der Hilfen im Wohnungsnotfall
- niedergelassene Praxen für wohnungslose Patienten und Patientinnen mit Krankenkassenzulassung
- ambulante Pflegedienste, die Patienten und Patientinnen in Einrichtungen freier Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall versorgen und entsprechend abrechnen
- medizinische Versorgungsangebote des örtlichen Gesundheitsamtes

Spenden

Ehrenamt

Festzuhalten bleibt: Die Finanzierung der medizinischen Angebote ist in vielen Fällen nicht regelhaft gesichert, sondern deutlich von Spenden abhängig.⁶ Ebenso ist der Anteil der ehrenamtlich in diesen Angeboten arbeitenden Mediziner und Medizinerinnen und Pflegekräfte sehr hoch. Eine Ausnahme bilden in dieser Beziehung u. a. die Versorgungsangebote im Rahmen des Umsetzungskonzepts zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Nordrhein-Westfalen und das Konzept der Schwerpunktpraxen für wohnungslose Menschen in Hamburg.⁷

Grundversorgung

Die medizinischen Versorgungsangebote decken in der Regel eine Grundversorgung ab, die Weiterbehandlung durch Fachärzte und -ärztinnen ist nicht grundsätzlich sichergestellt. Häufig fehlt es insb. an zahnmedizinischen und augenärztlichen Angeboten. Ebenfalls kaum abgedeckt ist eine niedrigschwellige psychotherapeutische, psychiatrische und suchtmedizinische Versorgung. Eine geschlechtssensible medizinische Versorgung wohnungsloser Frauen und Männer ist die Ausnahme.

⁶ Auch Projekte, die mit einer Kassenzulassung arbeiten oder eine Entgeltvereinbarung mit der Stadt haben, sind auf zusätzliche Spenden und ehrenamtliche Zuarbeit angewiesen.

⁷ Vgl. »Umsetzungskonzept zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Nordrhein-Westfalen«, <http://www.mgepa.nrw.de/mediapool/pdf/gesundheit/Umsetzungskonzept.pdf>, abgerufen am 16.6.2016. Vgl. <http://www.hamburg.de/obdachlosigkeit/4114052/schwerpunktpraxen-wohnungslose>, zuletzt abgerufen am 24.3.2016, siehe BAG W-Bundestagung 2015, AG A7 »Die Schwerpunktpraxen für Wohnungslose in Hamburg. Zwischenbericht nach zwei Jahren Erfahrung«, http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_15/buta_15_ag_l.html, abgerufen am 24.3.2016.

4. Standards einer medizinischen Versorgung für Patienten und Patientinnen in einer Wohnungsnotfallsituation

Die medizinischen Angebote sollen eine Brückenfunktion übernehmen, mit dem Ziel, den Patienten und Patientinnen einen Weg in das medizinische Regelsystem zu bahnen. Dazu bedarf es:

Brückenfunktion

- interdisziplinärer Teams aus Medizinerinnen und Medizinerinnen, Pflegekräften und Fachkräften der sozialen Arbeit
- einer gesicherten und stabilen Finanzierung der medizinischen Angebote
- einer Kooperation der medizinischen Angebote mit dem medizinischen Regelsystem
- einer Kooperation und Vernetzung der medizinischen Angebote mit den Hilfen in Wohnungsnotfällen
- eines funktionierenden Entlassungsmanagements aus den somatischen oder psychiatrischen Krankenhäusern und Rehabilitationskliniken

Mit der Etablierung eines speziellen medizinischen Versorgungssystems soll eine Versorgungslücke geschlossen, nicht einem Substandard-System der medizinischen Versorgung Vorschub geleistet werden. Die Behandlung in den niedrigschwelligen Versorgungsangeboten hat deshalb nach medizinisch anerkannten Methoden und Leitlinien stattzufinden; dies macht eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung und -sicherung notwendig, zu der u. a. auch die Fort- und Weiterbildung des ärztlichen, pflegerischen und sozialpädagogischen Personals, der interdisziplinäre Austausch sowie die Dokumentation der Behandlungsverläufe und -kontakte gehört. Zur Erfüllung dieser Prinzipien bedarf es einer angemessenen und kontinuierlichen Finanzierung der medizinischen Versorgung.

Kontinuierliche
Qualitätsentwicklung
Fort- und Weiterbildung

Dokumentation

Finanzierung

Aufgrund der Erfahrungen, die in zahlreichen Projekten und Angeboten der medizinischen Versorgung in den letzten zwei Jahrzehnten gemacht worden sind, ergeben sich nachfolgend ausgeführte Empfehlungen.

4.1 Bedarfsgerechte Angebote der medizinischen Versorgung

Nachfolgende Angebotsstruktur hatte der Fachausschuss Gesundheit der BAG W in Teilen bereits 2003 vorgeschlagen, u. a. basierend auf den Erfahrungen von Modellprojekten des Landes NRW:⁸

- medizinisch-pflegerische Straßenarbeit
- mobile Ambulanzen
- Sprechstunden und/oder Arztpraxis in Einrichtungen freier Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall oder in der ordnungsrechtlichen Unterbringung
- Behandlung in Krankenwohnungen
- Kooperationen mit dem Regelversorgungssystem

⁸ BAG W, 2003a.

4.1.1 Medizinisch-pflegerische Straßenarbeit

Medizinisch-pflegerische Straßenarbeit ist eine sehr niedrigschwellige Methode, um auch diejenigen unter den wohnungslosen Männern und Frauen zu erreichen, die keinerlei medizinische Angebote wahrnehmen, aber gleichwohl einen medizinisch-pflegerischen Versorgungsbedarf haben. Die Straßenarbeit kann von Medizinerinnen und Medizinern durchgeführt werden oder aber in Form einer aufsuchenden Hilfe zur Krankenpflege. In jedem Fall sollte diese aufsuchende medizinisch-pflegerische Straßenarbeit zusammen mit sozialpädagogischem Fachpersonal durchgeführt werden. Dies kann u. U. die Kontaktaufnahme erleichtern, da die Patienten und Patientinnen den Sozialarbeiter oder die Sozialarbeiterin vielleicht schon kennen und Vertrauen haben.⁹ Dabei können u. U. andere wichtige, nicht medizinisch-pflegerische Hilfestellungen angeboten oder eingeleitet werden.

Praxisbeispiel

NRW-Projekt: Aufsuchende Krankenpflege für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen

Förderschwerpunkt: Aufsuchende Hilfe und Beratung

Träger: Aufsuchende medizinische Hilfe für wohnungslose Menschen in Dortmund e. V.

Laufzeit: 12/2000–11/2003

Zielgruppe: ohne besondere Zielgruppe

Projektort: Dortmund

Projektbeschreibung: Der Träger des Projekts ist ein Verein, in dem sich das Diakonische Werk und das Gesundheitsamt der Stadt Dortmund zusammengeschlossen haben, um das medizinisch-pflegerische Angebot dieser Träger für Wohnungslose durch eine Regelfinanzierung auf Dauer zu etablieren und die Kooperationsstrukturen organisatorisch zu festigen.

Ziel des Projekts war es, die medizinische Versorgung Wohnungsloser zu verbessern. Neben der Grundversorgung auf der Straße wurden die pflegerische Versorgung in verschiedenen Dortmunder Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe sowie die Betreuung im Krankheitsfall und die Begleitung zu Ärztinnen und Ärzten angeboten. Ein weiterer Aspekt war der Ausbau der Zusammenarbeit mit niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten und der Aufbau eines entsprechenden Ärztepools. Die aufsuchende Krankenpflege wurde in enger Zusammenarbeit mit einem Streetworker des Diakonischen Werkes, der schwerpunktmäßig im Bereich des Dortmunder Nordmarktes tätig war, durchgeführt. Die Kombination beider Projekte – deutlich z. B. an der Nutzung eines gemeinsamen Büros – gewährleistete eine lebenslagenorientierte umfassende Einzelfallhilfe, eine gemeinsame Hilfestaltung und einen multiprofessionellen Erfahrungsaustausch.

Weitere Beteiligte: Diakonisches Werk Dortmund und Lünen gGmbH

Quelle: MAIS, Förderprogramm Wohnungsnotfälle (2000).

⁹ Umgekehrt ist dies natürlich auch denkbar: Die aufsuchende medizinisch-pflegerische Straßenarbeit fungiert als Türöffner für die soziale Arbeit freier Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall.

Siehe aktuell dazu:

Genesen in der Wohnung – Krankenwohnung Dortmund

Durch kürzere Verweildauer in den Krankenhäusern wird die Genesungszeit in den häuslichen Bereich verlagert. Diese Möglichkeit steht wohnungslosen Menschen bei ihren Freunden / Bekannten nur begrenzt und auf der »Platte« gar nicht zur Verfügung.

Die Zentrale Beratungsstelle für wohnungslose Menschen hält aus diesem Grund zwei Krankenwohnungen vor. Diese Wohnungen bieten insgesamt drei Personen Platz. Die Belegung der Wohnungen und die Begleitung der Bewohnerinnen und Bewohner erfolgt durch die Mitarbeitenden der Beratungsstelle (Krankenpflege, Sozialarbeit, Hauswirtschaft), die im Rahmen der Hilfeplanung tätig werden. Die pflegerische Versorgung der Klientel übernimmt im Einzelfall eine Diakoniestation. Bei Bedarf werden Hilfen zur Fortführung des Haushaltes (z. B. Einkaufen, Wäsche waschen, Reinigung der Wohnung, »Essen auf Rädern«) organisiert.

<http://www.diakoniedortmund.de/wohnungslos/zentrale-beratungsstelle-fuer-wohnungslose-menschen-zbs/krankenwohnungen.html>

 Praxisbeispiel

Existenzielle medizinische Grundversorgung

Das Diakonische Werk und das Gesundheitsamt der Stadt Dortmund bilden gemeinsam den mobilen medizinischen Dienst. Es geht hier um eine existenzielle medizinische Grundversorgung von Menschen, die im Regelsystem des Gesundheitswesens nicht erreicht werden, sei es weil sie keine Krankenversicherung haben, oder aus anderen Gründen keinen Zugang zum Regelsystem haben. Diesen Zugang wieder herzustellen ist ebenfalls das Ziel des Angebotes.

Der Arzt und die Pflegekräfte arbeiten in enger Abstimmung und halten an unterschiedlichen Stellen, an denen sich die betroffenen Menschen aufhalten, gemeinsame Sprechstunden vor.

Das Krankenpflegepersonal ist beim Diakonischen Werk angestellt und der Arzt beim Gesundheitsamt.

Dieses Hilfeangebot wird unterstützt und begleitet vom Verein »Aufsuchende medizinische Hilfen für wohnungslose Menschen in Dortmund e. V.« in Form von Sach- und Geldspenden, Spendenakquise sowie Vereinsbeiträgen.

<http://www.diakoniedortmund.de/wohnungslos/zentrale-beratungsstelle-fuer-wohnungslose-menschen-zbs/aufsuchende-medizinische-hilfen.html>

 Praxisbeispiel

NRW-Projekt: Aufsuchende Hilfen zur Krankenpflege

Förderschwerpunkt: Aufsuchende Hilfe und Beratung

Träger: Diakonisches Werk im Kirchenkreis An der Ruhr

Laufzeit: 12/2000–11/2003

Zielgruppe: ohne besondere Zielgruppe

Projektort: Mülheim an der Ruhr

 Praxisbeispiel

Projektbeschreibung: Ziel des Projekts war es, zu wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen, die einrichtungsgebundene Hilfen vielfach nicht in Anspruch nehmen, Kontakt aufzubauen, ihnen Hilfe anzubieten und sie langfristig in das medizinische Regelversorgungssystem einzubinden. Zu diesem Zweck bot eine Krankenschwester Sprechstunden in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe an, war auf Innenstadtrundgängen präsent und suchte Klientinnen und Klienten in Wohnungen, unbetreuten Unterkünften, an Notschlafstellen und in provisorischen Behausungen auf. Sie leistete Grund- und Behandlungspflege und versuchte, die Klientinnen und Klienten zur Annahme weitergehender Hilfeangebote zu motivieren.

Mit mehreren Partnern unterschiedlicher Ausrichtung (niedergelassene Ärztinnen und Ärzte, Suchtkrankenhilfe, kommunale Wohnungsfachstelle etc.) wurden Kooperationen aufgebaut. Vor allem die Zusammenarbeit mit der Zentralen Beratungsstelle und der aufsuchenden Sozialarbeit des gleichen Trägers spielte eine wichtige Rolle: So konnten einzelne Fälle in interdisziplinären Teams diskutiert und gemeinsam betreut werden. Die Präsenzzeiten in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe wurden abwechselnd wahrgenommen. Mit dem Ambulanten Pflegedienst des Diakonischen Werkes wurde ein Kooperationsvertrag abgeschlossen, der die Abrechnungsfähigkeit von Leistungen mit der Kranken- und Pflegeversicherung gewährleistete und Vertretungen regelte.

Durch das Projekt hat sich die gesundheitliche Situation vieler wohnungsloser und ehemals wohnungsloser Menschen deutlich gebessert. Misstrauen gegenüber Ärztinnen und Ärzten, Krankenhäusern und Behörden konnte abgebaut werden, so dass weitere Hilfen in Anspruch genommen wurden. Als besonders sinnvoll hat sich die Anbindung der aufsuchenden Krankenhilfe an die Hygiene- und Pflegestation des gleichen Trägers im Diakonietreff Auerstraße erwiesen.

https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/plattform2_2001.pdf, abgerufen am 16.6.2016.

Praxisbeispiel

NRW-Projekt: Aufsuchende Krankenpflege

Förderschwerpunkt: Aufsuchende Hilfe und Beratung

Träger: Diakonisches Werk Mönchengladbach e.V.

Laufzeit: 6/2001–5/2004

Zielgruppe: ohne besondere Zielgruppe

Projektort: Mönchengladbach

Projektbeschreibung: Ziel des Projekts war es, zu wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen, die einrichtungsgebundene Hilfen vielfach nicht in Anspruch nehmen, Kontakt aufzubauen, ihnen Hilfe anzubieten und so ihre gesundheitliche Situation zu verbessern. Zu diesem Zweck waren zwei Krankenschwestern zu festen Zeiten im »Café Pflaster«, einem Kontaktpunkt der Wohnungslosenhilfe des gleichen Trägers in der Mönchengladbacher Innenstadt, präsent, wo auch ein Pflege- und ein Duschaum zur

Verfügung standen. Da viele Klientinnen und Klienten das Café regelmäßig besuchten, konnten die Krankenschwestern deren Gesundheitszustand sorgfältig beobachten und zunehmend tieferen Einblick in die individuelle gesundheitliche Situation gewinnen. Darüber hinaus boten die Krankenschwestern Pflegesprechstunden in der Notübernachtungsstelle an oder suchten regelmäßig Szeneplätze und Treffpunkte in der Mönchengladbacher und Rheydter Innenstadt auf. Sie leisteten Erstbehandlung, kontinuierliche pflegerische Behandlung, Notfallversorgung und Rückfallvorsorge. Mit mehreren Partnern unterschiedlicher Ausrichtung (u. a. aus den Bereichen kommunales Hilfesystem und Gesundheitswesen) wurden Kooperationen aufgebaut. Ein Kooperationsvertrag mit dem Ambulanten Pflegedienst des Diakonischen Werks stellte die Versorgung der Klientinnen und Klienten auch an Wochenenden und Feiertagen sicher, sofern eine ärztliche Pflegeverordnung vorhanden war. Auf Grund der Drogenproblematik, die bei vielen Klientinnen und Klienten vorlag, spielte auch die Kooperation mit der Drogenberatung Mönchengladbach e. V. eine wichtige Rolle. Durch das Projekt hat sich die gesundheitliche Situation vieler wohnungsloser und ehemals wohnungsloser Menschen deutlich gebessert. Misstrauen gegenüber Ärztinnen und Ärzten, Krankenhäusern und Behörden konnte abgebaut werden, so dass weitere Hilfen in Anspruch genommen wurden. So hat in etwa 60 % der Fälle der erfolgreiche erste Kontakt zu weiteren Beratungsgesprächen geführt. Als besonders sinnvoll hat sich die Verknüpfung von Pflege und Sozialarbeit und die Anbindung der aufsuchenden Hilfen an die Grundversorgung im »Café Pflaster« erwiesen.

https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/plattform2_2001.pdf, abgerufen am 16.6.2016.

4.1.2 Einsätze einer mobilen Ambulanz

Auch eine fahrbare Ambulanz ist ein niedrigschwelliges Angebot, das vor allem weitere medizinisch-pflegerische Interventionen vor Ort – da wo die wohnungslosen Patienten und Patientinnen sich aufhalten – ermöglicht. Eine fahrbare Ambulanz sollte, ebenso wie die medizinische Straßenarbeit, eine Ergänzung zu Sprechstunden an festen Standorten sein. »Der Einsatz von Ambulanzfahrzeugen hat sich in Kombination mit medizinischer Straßenarbeit bewährt, um potenzielle Patientinnen und Patienten zu erreichen, die selbst Angebote von Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe nicht in Anspruch nehmen« (BAG W, 2003).

Arztpraxis für wohnungslose Menschen in München

1986 wurde »eine kassenärztliche Praxis für Allgemeinmedizin speziell für wohnungslose Menschen eingerichtet. Hier können Wohnungslose allgemeinmedizinisch ohne Zugangsvoraussetzungen behandelt werden (niedrigschwelliges Angebot).

 Praxisbeispiel

Die Praxis kann wochentags von 9.00 bis 12.30 Uhr sowie nach Vereinbarung besucht werden. Eine kostenfreie Versorgung ist sichergestellt. Es werden auch Patientinnen und Patienten ohne Krankenversicherung behandelt. Bei schweren Erkrankungen werden Therapiemaßnahmen sofort eingeleitet.

Unser Profil:

- Untersuchung und Behandlung
- Pflegerische Betreuung
- Medikamentöse Behandlung
- Hausärztliche Versorgung
- Psychosomatische und suchtmmedizinische Grundversorgung
- Vermittlung sozialer Dienste
- Vermittlung in weiterführende, fachärztliche Behandlung
- Vermittlung in stationäre oder tagesklinische Krankenhausbehandlung«

[http://www.kmfv.de/einrichtungen/einrichtungssuche/index.html?tx_centerserach_pi1\[showUid\]=27&cHash=3645f5a795cfb5cb20080fe70abe169f](http://www.kmfv.de/einrichtungen/einrichtungssuche/index.html?tx_centerserach_pi1[showUid]=27&cHash=3645f5a795cfb5cb20080fe70abe169f).

4.1.3 Sprechstunden und/oder Arztpraxis in Einrichtungen freier Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall oder der ordnungsrechtlichen Unterbringung

Sprechstunden in einer Einrichtung freier Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall sind der Behandlung in einem Behandlungsfahrzeug vorzuziehen. Durch die unmittelbare Nähe der Behandlungsräumlichkeiten oder evtl. sogar der Praxis einer / eines niedergelassenen Medizinerin / Mediziners zu einer ambulanten oder stationären Einrichtung freier Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall bzw. einer ordnungsrechtlichen Unterbringung ist die Schwelle zum Besuch des Arztes oder der Ärztin deutlich niedriger.¹⁰ Die Behandlungskontinuität bei Patienten und Patientinnen, die Arztbesuchen bislang eher ausgewichen sind – sei es, dass sie Diskriminierung in einer regulären Arztpraxis fürchten oder erfahren, sei es, dass sie sich einer Konfrontation mit dem eigenen Gesundheitszustand nicht aussetzen wollen – ist einfacher und sicherer zu gewährleisten.

4.1.4 Behandlung und Pflege in Krankenwohnungen

Ein weiteres wichtiges und ergänzendes Glied bei der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen ist die Krankenwohnung. Die Krankenwohnung ermöglicht es den wohnungslosen, auf der Straße oder in Sammelunterkünften lebenden Patienten und Patientinnen Krankheiten in einem geschützten Umfeld behandeln zu lassen. Krankenwohnungen ermöglichen vielen Patienten und Patientinnen erst eine häusliche Krankenpflege.

¹⁰ Siehe das Beispiel der Arztpraxis in München.

Die Krankenwohnung »Die KuRVe«, Hannover

 Praxisbeispiel

»Dienstleistung bei Krankheit und Regeneration, medizinische Versorgung Wohnungsloser« (Die KuRVe) bietet wohnungslosen Personen, die sich in der Stadt Hannover aufhalten, eine Wohnung zur Genesung.

Voraussetzung für den Aufenthalt ist eine Verordnung der häuslichen Pflege, die von einer / einem Ärztin / Arzt ausgestellt wird. Diese/r bestimmt die medizinische und pflegerische Notwendigkeit und die Aufenthaltsdauer. Die Aufnahme erfolgt nur für diesen Zeitraum. Die Pflege wird von ambulanten Pflegediensten durchgeführt. Die Unterbringung erfolgt in Einzel- oder Zweibettzimmern.

Die Patientinnen und Patienten müssen in der Lage sein, sich selbst zu versorgen. Dafür steht eine komplett eingerichtete Küche zur Verfügung.

Ziele des Aufenthalts sind:

- die bestehenden Krankheiten zu heilen, zu mildern oder deren Verschlimmerung zu vermeiden
- die Ankopplung der Patientinnen und Patienten an das medizinische Regelsystem sowie an das System der Wohnungslosenhilfe
- das Wiederbeziehen eigenen Wohnraums zu ermöglichen

<https://www.diakonisches-werk-hannover.de/beratung-leistung/menschen-mit-gesundheitlichen-problemen/krankenwohnung-kurve>, abgerufen am 16.6.2016; vgl. auch ausführlich: Genz, 2011, S. 83–87.

4.2 Ausstattung der medizinischen Versorgungsprojekte

4.2.1 Personelle Ausstattung

Notwendig sind interdisziplinäre Projektteams aus Medizinerinnen / Medizinerinnen, Pflegekräften und Fachkräften der Sozialen Arbeit. Aus der Lebenslage der wohnungslosen Patienten und Patientinnen ergibt sich, dass sie die Option haben sollten, neben der medizinischen Behandlung auch Beratung und/oder Begleitung der Sozialarbeit in Anspruch nehmen zu können. Dies kann die Klärung des Krankenversicherungsstatus betreffen, aber selbstverständlich auch andere Fragen der Existenzsicherung. Insb. die Klärung des Krankenversicherungsstatus ist ein oft langwieriger Prozess, in dem die Fachlichkeit der Sozialen Arbeit besonders gefragt ist.¹¹ Ebenso wichtig ist die Unterstützung und Beratung der Klientinnen und Klienten beim Umgang mit Krankenkassenbeitragsschulden und beim Kontakt und bei der Verhandlung mit der Krankenkasse.¹²

¹¹ Vgl. hierzu auch die Erfahrungen der Schwerpunktpraxen für Wohnungslose in Hamburg, siehe besonders: Borchert, 2015, http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_15/buta_15_ag_i.html, zuletzt aufgerufen 18.3.2016. Vgl. auch Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf, 2014, insb. S. 39.

¹² Zum Thema Umgang mit Beitragsschulden bei den Krankenkassen finden sich praktische Hinweise bei Schubert, 2015, AG B7: Krankenversicherung, Beitragsschulden, Präventionsgesetz im Gesundheitswesen. Fragen und Probleme, Bundestagung der BAG W 2015, http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_15/buta_15_ag_ii.html, zuletzt aufgerufen 24.3.2016.

Kontinuität der Behandlung

Ehrenamtliche Ärzte, Ärztinnen und Pflegekräfte

- ◉ Kap. Bürgerschaftliches Engagement

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen wichtig sein können, um einen Behandlungskontakt anzubahnen, da sie häufig bereits schon mit den Betroffenen in Kontakt sind. Umgekehrt lässt sich u. U. auch durch die medizinisch-pflegerisch Tätigen ein bis dato eventuell nicht zustande gekommener Kontakt aufbauen.

Viele der wohnungslosen Patienten und Patientinnen haben Erfahrungen der Diskriminierung und der Zurückweisung durch das medizinische Regelsystem machen müssen, so dass sie einem medizinisch-pflegerischen Angebot skeptisch bis ablehnend gegenüber stehen. Hinzu kann eine fehlende Krankheitseinsicht kommen. Psychische Auffälligkeiten oder psychiatrische Erkrankungen können den Behandlungskontakt weiter erschweren. Um Misstrauen seitens der Patienten und Patientinnen abzubauen und eine vertrauensvolle Beziehung aufzubauen, ist die Kontinuität der Behandlung durch einen Arzt oder Pfleger bzw. durch eine Ärztin oder Pflegerin sehr wichtig. D. h. das ärztlich-pflegerische Personal sollte kontinuierlich eingesetzt werden können. Dies bedeutet, Projekte sollten nicht auf eine große und für die betroffenen Patienten und Patientinnen unübersichtliche Zahl ehrenamtlicher oder ständig wechselnder Ärzte / Ärztinnen und Pflegekräfte zurückgreifen müssen. Entsprechend sollte auch Vorsorge getragen werden, dass die Behandlungsangebote ganzjährig zur Verfügung stehen, d. h. Urlaubs- und Krankheitsvertretungen müssen vorgesehen werden.

Viele Projekte der medizinischen Versorgung wohnungsloser oder vom Wohnungsverlust bedrohter Menschen könnten jedoch ohne ehrenamtliche Ärzte, Ärztinnen und Pflegekräfte nicht existieren, da diese Projekte nicht auf eine Regelfinanzierung aufbauen können. Eine Möglichkeit, den Patienten und Patientinnen eine gewisse Behandlungskontinuität zuzusichern, ist die Festlegung der Ärztinnen, Ärzte und Pflegekräfte auf fest vereinbarte Behandlungstage. So können die Patientinnen und Patienten feststellen, wann ihr Arzt, ihre Ärztin, ihre Pflegekraft anwesend ist.

Da in den medizinischen Versorgungsprojekten eine Erst- und Grundversorgung angeboten wird und es darüber hinaus auch eine längerfristige hausärztliche Versorgung durch die Projekte geben kann, sollten die dort tätigen Mediziner und Medizinerinnen bevorzugt Allgemeinärzte bzw. -ärztinnen sein.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass insb. wohnungslose Patientinnen häufig Gewalt und sexualisierte Gewalt erfahren mussten, sollte es immer die Möglichkeit geben, dass sie sich für eine Ärztin oder auch Pflegekraft des eigenen Geschlechts entscheiden können.

4.2.2 Behandlungsräumlichkeiten

Der Einsatz fahrbarer Ambulanzen hat sich im Zuge der medizinisch-pflegerischen Straßensozialarbeit bewährt, um auch Patienten und Patientinnen zu erreichen, die ansonsten keine medizinische Versorgungseinrichtung aufsuchen würden. Diese Ambulanzen sind eine wichtige Ergänzung des medizinischen Versorgungsangebotes, ansonsten sollten die Sprechstunden in qualifizierten Räumlichkeiten der Dienste und Einrichtungen der Hilfen im Wohnungsnotfall oder in Praxisräumen in der Nähe der Hilfen im Wohnungsnotfall stattfinden (vgl. auch Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf, 2014).

Die Öffnungszeiten / Sprechzeiten sollten sich an den Öffnungszeiten der entsprechenden Einrichtungen der Hilfen im Wohnungsnotfall orientieren (vgl. ebenda).

4.2.3 Finanzausstattung

Um eine professionelle Ausstattung der Angebote sicherzustellen, bedarf es einer verbindlich geregelten und ausreichenden Finanzierung, die nicht den Unwägbarkeiten der Spendenfinanzierung und des Ehrenamtes unterworfen ist.¹³

Ein gutes Modell zur Finanzierung medizinisch-pflegerischer Projekte ist das Umsetzungskonzept zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Nordrhein-Westfalen.¹⁴ Grundlage sind definierte Versorgungsregionen, in denen mobile medizinische Dienste die Aufgabe haben, eine medizinische Erstversorgung zu leisten und darüber hinaus die Vermittlung in die medizinische Regelversorgung zu ermöglichen. Diese mobilen Dienste orientieren sich in weiten Teilen an dem oben geschilderten Konzept mit aufsuchender Arbeit auf der Straße, Versorgung im Ambulanzfahrzeug, Sprechstunden in Einrichtungen der Hilfen im Wohnungsnotfall und in Ambulanzräumen, Behandlung und Pflege in Krankenwohnungen, i. d. R. Einsatz eines hauptamtlichen medizinisch-pflegerischen Teams.¹⁵ Die Behandlungspauschale von 157 € wird von den Gesetzlichen Krankenkassen, den Kassenärztlichen Vereinigungen und den teilnehmenden Städten und Landkreisen gemeinsam finanziert.

Die wichtigsten Eckpunkte des Umsetzungskonzeptes sind:

- Aufgabe:
 - medizinische Erstversorgung
 - Vermittlung in die medizinische Regelversorgung ermöglichen
- Versorgungsregion:
 - Städte und Kreise mit mind. 100.000 Einwohnern
 - Ggf. Verbundlösungen auf freiwilliger Basis zwischen zwei oder mehr Gebietskörperschaften
 - Zielgröße von mindestens 110 Pauschalen je Quartal und Teammitglied (Vollzeitäquivalent); in begründeten Einzelfällen Unterschreitung der Zielgröße möglich, jedoch sollte eine Mindestgröße von 50 Pauschalen nicht unterschritten werden
- Finanzierung: siehe Abb.1

Umsetzungskonzept zur
medizinischen Versorgung
wohnungsloser Menschen in
Nordrhein-Westfalen

¹³ Selbstverständlich sind die Angebote der medizinischen Versorgung immer auch auf Spenden und ehrenamtlich Mitarbeitende angewiesen; und ehrenamtlich Mitarbeitende haben aktuell und zukünftig eine wichtige Funktion. Hier soll ausschließlich festgestellt werden, dass die Existenz eines Projektes nicht allein oder überwiegend von ehrenamtlicher Mitarbeit oder Spenden abhängig sein sollte. Ehrenamtliche Mitarbeit als Ergänzung und Erweiterung des Angebotes ist immer willkommen und sinnvoll.

¹⁴ Umsetzungskonzept zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Nordrhein-Westfalen (Stand 1.1.2011), <http://www.mgepa.nrw.de/mediapool/pdf/gesundheit/Umsetzungskonzept.pdf>, abgerufen am 16.6.2016; siehe auch den Vortrag von Anke Follmann bei der Tagung der AG Medizinische Versorgung der BAG W in 2012: http://www.bagw.de/de/tagungen/medtg_basis/tg_agmed_12.html, abgerufen am 16.6.2016. Siehe auch: http://www.aekwl.de/fileadmin/medizin_und_gesundheit/doc/flyer-umsetzungskonzept-wohnungsloser-menschen.pdf.

¹⁵ Fachkräfte der sozialen Arbeit sind durch die Regelungen des Umsetzungskonzeptes nicht finanziert. Welche Vorteile interdisziplinäre Teams aus Medizin, Pflege und Sozialer Arbeit haben, ist im Abschnitt 4.2.1 ausgeführt worden. Vgl. dazu auch Borchert, 2015: http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_15/buta_15_ag_1.html, abgerufen am 16.6.2016, und Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf, 2014, insb. S. 39.

Abb. 1: Finanzierung im Umsetzungskonzept zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Nordrhein-Westfalen



a) AOK Rheinland / Hamburg – Die Gesundheitskasse, AOK NordWest – Die Gesundheitskasse, BKK Landesverband Nordwest, Vereinigte IKK, Landwirtschaftliche Krankenkasse NRW, Krankenkasse für den Gartenbau – vertreten durch die Landwirtschaftliche Krankenkasse NRW, Bundesknappschaft, Verband der Ersatzkassen e. V. – Landesvertretung Nordrhein-Westfalen

b) Kassenärztliche Vereinigung Westfalen-Lippe, Kassenärztliche Vereinigung Nordrhein

Das Umsetzungskonzept ist seit 2006 in Kraft und findet bislang in Essen, Köln, Bielefeld, Münster, Dortmund und Hagen Anwendung. Eine erste Evaluierung kommt u. a. zu dem Ergebnis, dass die mobilen medizinischen Dienste durch das Umsetzungskonzept stabilisiert werden konnten (vgl. ausführlich Kunstmann, 2012).

Analysefragen

Analysefragen

- Wer versorgt die wohnungslosen oder vom Wohnungsverlust bedrohten Patientinnen und Patienten?
- Wie hoch ist der Anteil der krankenversicherten Patientinnen und Patienten?
- Können die krankenversicherten Patientinnen und Patienten durch das Regelsystem ausreichend versorgt werden?
- Wer versorgt die nicht krankenversicherten Patientinnen und Patienten?
- Wie hoch ist der Anteil der Patientinnen und Patienten mit Krankenkassenbeitragsschulden?
- Wo befinden sich Anlaufstellen für Patienten und Patientinnen in einer Wohnungsnotfallsituation?
- Welche medizinischen Hilfen werden angeboten?
- Gibt es separate medizinische Hilfeangebote für Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation?
- Gibt es wohnungslose Menschen auf der Straße, die keine medizinischen Angebote wahrnehmen, aber einen medizinisch-pflegerischen Versorgungsbedarf haben? Lassen sich diese Menschen an eine Arztpraxis vermitteln? Oder bedarf es eines speziellen Angebots?
- Gibt es eine Möglichkeit für wohnungslose Menschen, Krankheiten in einem geschützten Umfeld, z. B. einer Krankenwohnung, auszukurieren?

- Zu welchem Anteil ist das medizinische Versorgungsangebot spendenfinanziert?
- Wie ist das quantitative Verhältnis von ehrenamtlichen und angestellten Mitarbeitenden der einzelnen Fachdisziplinen (Medizin, Pflege, Sozialarbeit)?

Existiert bereits ein medizinisches Versorgungsangebot bzw. ist eines in Planung, stellen sich diese Fragen zur konkreten Ausstattung des Projektes:

- Gibt es ein interdisziplinäres Projektteam aus Medizin, Pflege, Sozialarbeit?
- Kann das medizinisch-pflegerische Personal kontinuierliche Behandlungskontakte gewährleisten? Oder sind stets wechselnde Ärzte / Ärztinnen und Pflegekräfte in den Projekten?
- Haben die Fachkräfte im Projekt regelmäßig Zugang zu ärztlich-pflegerischer Fortbildung?
- Steht ehrenamtlichen Kräften regelmäßig eine Supervision zur Verfügung?
- Können sich die Patienten und Patientinnen für eine Behandelnde bzw. einen Behandelnden des eigenen Geschlechts entscheiden?
- Gibt es qualifizierte Behandlungsräumlichkeiten, die von den Patienten und Patientinnen gut erreicht werden können?

4.3 Kooperation und Vernetzung

4.3.1 Einbindung in Strukturen der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Die Einbindung der medizinischen Versorgungsangebote in Strukturen der Hilfen im Wohnungsnotfall stellt eine wichtige Entlastung des medizinisch-pflegerischen Personals von Arbeiten, die in die Kompetenz der Sozialarbeit fallen, dar. Die Nähe zu Einrichtungen und Angeboten der Hilfen im Wohnungsnotfall erleichtert den wohnungslosen Patienten und Patientinnen den Zugang zu den medizinisch-pflegerischen Behandlungsangeboten. Die Sozialarbeit hat die Chance über den medizinisch-pflegerischen Behandlungskontakt den Betroffenen ein beratendes und/oder begleitendes Hilfeangebot anzubieten oder vorzustellen.

4.3.2 Vernetzung mit anderen wichtigen Akteuren im Gesundheitswesen

Ziel der spezifischen Angebote zur Versorgung von Patienten und Patientinnen in einer Wohnungsnotfallsituation ist der Anschluss an das medizinische Regelsystem.

Die medizinischen Projekte der Hilfen im Wohnungsnotfall befassen sich intensiv mit der Erst- und Grundversorgung. Damit eine Anbindung der wohnungslosen Patienten und Patientinnen an das medizinische

Regelversorgungssystem möglich wird, müssen die Projekte mit den anderen wichtigen Akteuren im Gesundheitswesen gut vernetzt sein. Dazu gehören u. a. und je nach den örtlichen Gegebenheiten:¹⁶

- niedergelassene Fachärzte
- psychiatrische Institutsambulanzen
- Krankenhäuser und Fachkliniken
- Krankenpflegesschulen, Fachhochschulen, Universitätskliniken
- Gesundheitsamt
- ambulante Pflegedienste
- Kassenärztliche Vereinigung
- Sozialamt
- Krankenkassen

Analysefragen

Analysefragen

- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit der Hilfen im Wohnungsnotfall mit dem medizinischen Regelsystem?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit des medizinischen Versorgungsprojektes mit den Hilfen im Wohnungsnotfall?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit des medizinischen Versorgungsprojektes mit dem medizinischen Regelsystem?
- Gibt es Kontakte / Kooperationsbeziehungen zwischen den Hilfen im Wohnungsnotfall und den anderen Akteuren im Gesundheitswesen? Wenn ja, welche?

4.3.3 Kooperationen im ländlichen Raum

Die Netzwerkarbeit ist insb. im ländlichen Raum unverzichtbar, wenn es zu einer Behandlung im Regelsystem keine Alternative gibt, da bspw. vor Ort keine Angebote für Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation existieren. Im Landkreis müssen Hilfen, die es ggf. in den einzelnen Gemeinden gibt, kooperativ genutzt werden können. D.h. es gilt ein gemeindeübergreifendes Netzwerk zur medizinischen Versorgung von Menschen in Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit zu knüpfen.

👁 Kap. Lokale Hilfesysteme

Analysefragen

Analysefragen

- Welche Hilfen im Wohnungsnotfall gibt es in den einzelnen Gemeinden?
- Gibt es ein gemeindeübergreifendes Netzwerk zur medizinischen Versorgung von Menschen in Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit? Dazu stellen sich weitere Fragen:
 - Welche Hilfen gibt es in den einzelnen Gemeinden?
 - Welche Akteure sind beteiligt?
 - Wie ist die Zusammenarbeit dieser Akteure organisiert?

¹⁶ Vgl. Elisabeth-Straßenambulanz, <http://www.caritas-frankfurt.de/57621.html>, abgerufen am 16.6.2016.

- Gibt es eine verlässliche Kooperation mit niedergelassenen Ärzten / Ärztinnen, ambulanten Pflegediensten und Krankenhäusern im Landkreis bzw. in der Region?

5. Die Versorgung psychisch kranker oder auffälliger Klienten und Klientinnen der Hilfen im Wohnungsnotfall¹⁷

Ist schon die medizinische Versorgung wohnungsloser oder vom Wohnungsverlust bedrohter Menschen im Bereich der somatischen Erkrankungen ein häufig schwieriges Unterfangen, so stellt die Arbeit mit psychisch kranken oder auffälligen Klienten und Klientinnen eine besondere Herausforderung dar. Da es zur Versorgung dieser Gruppe von Klientinnen und Klienten seit Jahren einen eigenen Fachdiskurs gibt, wird die Versorgung dieser Gruppe hier auch in einem eigenen Abschnitt behandelt.¹⁸ Bei den betroffenen Frauen und Männern handelt es sich um eine durch psychische Störungen / Erkrankungen und Suchtmittelabhängigkeiten hoch belastete Personengruppe mit einer hohen Rate von Mehrfachdiagnosen. Die Einrichtungen, Dienste und niedrigschwelligen aufsuchenden Angebote der Hilfen im Wohnungsnotfall begegnen Menschen mit z.T. langjähriger Psychiatrieerfahrung, ebenso wie psychisch auffälligen Menschen ohne oder mit Diagnose und Menschen mit der Doppeldiagnose Suchterkrankung / psychische Erkrankung. Viele Klienten und Klientinnen sind ohne Krankheitseinsicht und viele leben un- oder unterversorgt auf der Straße und in Notunterkünften (BAG W, 2008).

5.1 Koordination und Kooperation bei der Versorgung psychisch kranker Menschen in einer Wohnungsnotfallsituation

Um den Hilfebedarfen psychisch auffälliger oder kranker Klienten und Klientinnen gerecht zu werden, sind Kooperation und Vernetzung aller beteiligten Hilfesysteme und Professionen unabdingbar, d. h. die Zusammenarbeit der Hilfen im Wohnungsnotfall, der Sozialpsychiatrischen Dienste, der psychiatrischen Fachkliniken und der Suchtkrankenhilfe muss verlässlich geregelt sein. Darüber hinaus sind – wie bereits unter 4.2.1 geschildert – interdisziplinäre Teams aus Medizinern / Medizinerinnen, Pflegekräften und Fachkräften der sozialen Arbeit notwendig, die bei Bedarf ergänzt werden sollten durch Fachärzte und -ärztinnen für Psychiatrie und Psychotherapie und durch Pflegekräfte mit Kenntnissen der psychiatrischen Pflege.

¹⁷ Mit dem Begriff »psychisch auffällig« werden hier Klientinnen und Klienten ohne Diagnose beschrieben, bei denen aber bspw. die Fachkräfte der Sozialen Arbeit Hinweise auf eine eventuelle psychische Erkrankung sehen.

¹⁸ Vgl. u. a. Institut für kommunale Psychiatrie, 1996; Kunstmann / Becker, 1998; Salize, 1998; Greifenhagen / Fichter, 1998; Fichter u. a., 2000; Nouvertné u. a. (Hg.), 2002; Kerbe 3/2002; Romaus / Gaupp 2003; Ev. Akademie Bad Boll, 2003; BAG W, 2000 und 2008; Müller-Glatz / Obert, 2009; Salize u. a., 2015.

⊙ Kap. Prävention

⊙ Kap. Wohnen

Entlassungsmanagement

Die Hilfen im Wohnungsnotfall – die präventiven Hilfen und die Hilfen im Akutfall –, die Suchtkrankenhilfe und die sozialpsychiatrischen Hilfen müssen für wohnungslose Frauen und Männer mit psychischen Erkrankungen einen abgestimmten Versorgungsauftrag definieren, um wirksame Hilfen anbieten zu können.

In der stationären Psychiatrie müssen die Lebensumstände und das Lebensumfeld der Patienten und Patientinnen Berücksichtigung finden. Es ist ein Entlassungsmanagement der Krankenhäuser und Rehabilitationskliniken gefragt, um zu verhindern, dass Patienten und Patientinnen in die Wohnungslosigkeit entlassen werden. Diese Anforderung gilt selbstredend auch für die Entlassung aus psychiatrischen Fachkliniken. Folgende Rahmenbedingungen sind unerlässlich:

- Klar geregelte Übernahme von Verantwortlichkeit (Case-Management) und gezielte Zusammenarbeit mit anderen Diensten und Einrichtungen
- Entwicklung von Kommunikationsformen, die von gegenseitiger Wertschätzung und Achtung geprägt sind
- Hinreichende Information der psychiatrischen Dienste über die verschiedenen Angebote der Hilfen im Wohnungsnotfall und umgekehrt
- Schaffung von kontinuierlichen Fortbildungsangeboten für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachdienste
- Gemeinsame Konzeptentwicklung und Hilfeplanung für sog. »hoffnungslose Fälle«¹⁹

Nur so kann es gelingen, die Hilfen für Klientinnen und Klienten mit psychischen Erkrankungen und Auffälligkeiten der jeweiligen Lebenssituation der Betroffenen anzupassen.

5.2 Aufsuchende pflegerische und psychiatrische Hilfen auf der Straße

Einige der psychisch kranken oder auffälligen Menschen leben ganz ohne Unterkunft auf der Straße, in Abbruchhäusern, in Parks oder in anderen sehr prekären Lebenssituationen. Viele dieser Betroffenen sind voller Misstrauen gegenüber Helfenden und nur sehr schwer ansprechbar. In einer solchen Situation sind Straßenvisiten eines Teams aus Sozialarbeit und Psychiatrie oder Sozialarbeit und Pflegekräften mit Kenntnissen der psychiatrischen Pflege sinnvoll. Im Zentrum einer solchen aufsuchenden Hilfe stehen nicht Diagnostik oder gar Behandlung, sondern zuerst der Versuch eines Kontakt- und Vertrauensaufbaus und die Vermittlung von Hilfen. Ggf. kann es auch nur darum gehen, die Betroffenen »im Auge zu behalten«, d. h. regelmäßig und verlässlich zu überprüfen, dass ihr Überleben auf der Straße nicht gefährdet ist (vgl. Heuser, 2010).

Es ist bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen worden, dass Menschen mit psychischen Erkrankungen und Auffälligkeiten in

¹⁹ Unter dem Titel »Die lassen sich ja nicht helfen!« hat sich die Tagung der AG Medizinische Versorgung der BAG W im Jahr 2010 ausführlich mit dem Thema »Überlebenshilfen: Psychisch kranke Wohnungslose auf der Straße und wie man ihnen doch helfen könnte. Wer muss mit wem zusammenarbeiten?« befasst. Vgl. http://www.bagw.de/de/tagungen/medtg_basis/tg_agmed_10.html, zuletzt abgerufen am 18.4.2016.

Notunterkünften stranden, weil sie aus allen vorgelagerten Hilfesystemen herausgefallen bzw. dort nicht mehr aufgenommen worden sind. Dies können Einrichtungen des psychiatrischen Hilfesystems sein, aber auch Angebote der Hilfen im Wohnungsnotfall, die sich der Problematik dieser Klienten und Klientinnen nicht gewachsen sahen (vgl. BAG W, 2008). Auch Menschen in Notunterkünften, die dort zu Verelenden drohen bzw. deren Zustand sich ohne weitere Hilfen stetig verschlimmert, können von einem Team aus Sozialarbeit und Pflege zunächst angesprochen und aufgesucht werden, um Leistungen der pflegerischen Grundversorgung anzubieten, die auch dazu dienen können, Vertrauen aufzubauen, das dann ggf. weitere Hilfen ermöglicht.

NRW-Projekt: Aufsuchende psychiatrische Krankenpflege für Wohnungslose

Förderschwerpunkt: Aufsuchende Hilfe und Beratung

Träger: Care 24 Pflegeservice gGmbH

Laufzeit: 12/2000–11/2003

Zielgruppe: ohne besondere Zielgruppe

Projektort: Düsseldorf

Projektbeschreibung: Der Projektträger, der ursprünglich ausschließlich im Bereich der AIDS-Hilfe tätig war, konzipierte das Projekt auf Grund der Erfahrung, dass der Anteil psychisch kranker und suchtkranker Menschen unter den Wohnungslosen ständig steigt, in Düsseldorf jedoch aufsuchende Angebote für diese Zielgruppe nicht flächendeckend zur Verfügung standen. Ziel des Projektes war es, die psychische und physische Verelendung von Menschen auf der Straße zu vermindern und die gesundheitliche Situation wohnungsloser Personen nachhaltig zu verbessern. Die Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter nahmen durch systematische aufsuchende Straßenarbeit in der Düsseldorfer Innenstadt Kontakt zu Personen auf, die noch keinen Kontakt zum Hilfesystem hatten, um sie psychiatrisch und pflegerisch zu versorgen und in die bestehenden Regelversorgungssysteme zu reintegrieren.

Das Aufgabenspektrum der Pflegefachkraft umfasste insbesondere die Grund- und Behandlungspflege, das Fördern von Krankheitseinsicht bei den Klientinnen und Klienten und die Unterstützung bei diagnostischen Tätigkeiten. Die gesundheitliche Situation der betreuten Klientinnen und Klienten hat sich hierdurch merklich verbessert.

Das Projekt war in ein Netzwerk verschiedener Akteure integriert, das durch die trägerübergreifend ausgerichtete Arbeitsweise der Pflegefachkraft weiter gefestigt und ausdifferenziert wurde. So band die Pflegefachkraft ambulante Einrichtungen, die sich an dem Projekt beteiligen wollten, ebenso ein wie stationäre Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe sowie die Rheinische Landeslinik. Gremien- und Öffentlichkeitsarbeit ergänzten die Vernetzungsarbeit.

https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/plattform2_2001.pdf, abgerufen am 16.6.2016.

 Praxisbeispiel

5.3 Psychiatrische und psychotherapeutische Hilfen in ambulanten, stationären und medizinischen Angeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Psychiatrische Sprechstunden

🕒 Kap. Institutionelle Struktur, Abschnitt 2, Tab. 3

Durch regelmäßige psychiatrische Sprechstunden oder psychotherapeutische Angebote in Einrichtungen der Hilfen im Wohnungsnotfall kann ein niedrigschwelliger Zugang für Klienten und Klientinnen mit psychischen Auffälligkeiten oder Erkrankungen ermöglicht werden. So kann langfristig eine Vertrauensbasis geschaffen werden, die es den Klienten und Klientinnen ggf. ermöglicht weitere unterstützende Angebote des sozialpsychiatrischen Hilfesystems in Anspruch zu nehmen (vgl. Müller-Glatz/Obert, 2009).²⁰

5.4 Präventive Hilfen zur Wohnungssicherung unter expliziter Berücksichtigung psychischer Auffälligkeiten und Erkrankungen

🕒 Kap. Prävention

Krisenintervention

Bei drohenden Wohnungsverlusten, (mit)verursacht durch die psychische Erkrankung des Mieters bzw. der Mieterin, ist ein rechtzeitiges und professionelles Krisenmanagement gefragt. Voraussetzung dafür ist ein Präventionssystem, das auch Wohnungsgefährdungen wahrnimmt, die nicht durch Mietschulden verursacht werden. Eine weitere Voraussetzung ist die verlässliche Kooperation mit dem sozialpsychiatrischen Hilfesystem, so dass ggf. auch eine Krisenintervention stattfinden kann. Um eine krisenhafte Entwicklung jedoch frühzeitig erkennen zu können, müssen die Fachkräfte der Sozialen Arbeit im Umgang mit psychisch kranken Klienten und Klientinnen qualifiziert und geschult sein (siehe Abschnitt 5.6).

5.5 Wohnformen für psychisch kranke Klienten und Klientinnen

Unterstützung im Wohnraum

Krisenintervention

🕒 Kap. Wohnen

Begleitete Wohngemeinschaften, stationäre Einrichtungen

Um dem Wunsch der Klienten und Klientinnen nach einer eigenen Wohnung Rechnung zu tragen, müssen Bedingungen vorhanden sein oder geschaffen werden, dass der Wohnraum erhalten bleibt bzw. dass Vermieter und Vermieterinnen auch Wohnungen an psychisch auffällige und kranke Klienten und Klientinnen vermieten. Dies wird nur gelingen, wenn es eine für die Klientel akzeptable Unterstützung im Wohnraum durch die Hilfen im Wohnungsnotfall gibt sowie eine verlässliche Kooperation existiert zwischen den Hilfen im Wohnungsnotfall, den psychosozialen Hilfen, die ggf. eine Krisenintervention garantieren müssen, und der Vermieterseite.

Bei psychisch kranken Klientinnen und Klienten, die u. U. unter weiteren somatischen Erkrankungen leiden und/oder lange auf der Straße, in Notunterkünften und unter sonstigen äußerst prekären Umständen gelebt haben, kommen ggf. begleitete Wohngemeinschaften, stationäre Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII oder Wohnangebote in Frage, die einerseits dem starken Autonomiebedürfnis der Betroffenen entsprechen, und andererseits bei Bedarf komplikationslos hauswirtschaftliche, medizinische und pflegerische Unterstützung geben können.²¹

²⁰ In NRW existieren im (teil)stationären Bereich die Leistungstypen LT30, LT31, LT32.

²¹ Vgl. dazu die Praxisbeispiele »Bleibel« und »Wohnen60plus« im Kapitel Ältere Wohnungslose oder »Lebensplätze München« im Kapitel Frauen.

Hometreatment

Es muss beobachtet werden, ob sich durch die Einführung des sog. Hometreatment, einer komplexen psychiatrischen Akut-Behandlung im häuslichen Umfeld, die Versorgungslage psychisch Kranker in Einrichtungen der Hilfen im Wohnungsnotfall, insb. in unterstützten Wohnformen und in stationären Einrichtungen, verbessern lässt.

Der Bundesgesundheitsminister und die Gesundheitspolitiker und -politikerinnen von CDU/CSU und SPD hatten sich am 18.02.2016 mit Vertreterinnen und Vertretern der Fachverbände der Psychiatrie und Psychosomatik sowie der Selbstverwaltung auf gemeinsame Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Vergütungssystems in der Psychiatrie (Psych-Entgeltsystem) geeinigt.²² Zu diesen gemeinsamen Eckpunkten gehört auch die Einführung des sog. Hometreatment. Dazu heißt es in dem Eckpunktepapier: »Die Versorgungsstrukturen werden weiter entwickelt, indem eine komplexe psychiatrisch-psychotherapeutische Akut-Behandlung im häuslichen Umfeld der Patienten durch spezielle Behandlungsteams für Menschen mit schweren psychischen Erkrankungen (Hometreatment) ermöglicht wird. Psychiatrische Krankenhäuser sowie Allgemeinkrankenhäuser mit selbständigen, fachärztlich geleiteten psychiatrischen Abteilungen erhalten die Möglichkeit, Menschen mit schweren psychischen Erkrankungen und stationärer Behandlungsbedürftigkeit in akuten Krankheitsphasen in deren häuslichem Umfeld durch mobile multiprofessionelle Behandlungsteams zu versorgen. Da die Betroffenen derzeit nur durch stationäre Aufnahme angemessen versorgt werden können, obwohl eine aufsuchende Behandlung mit einer 24-stündigen klinischen Versorgungsverantwortung an sieben Tagen die Woche ausreichend wäre, wird mit dem neuen Behandlungsangebot die Flexibilität und Bedarfsgerechtigkeit der Versorgung erhöht. Für die Betroffenen führt dies zu geringeren Einschnitten in ihrem Alltagsleben. Nach den bisherigen Erfahrungen können durch diese «Krankenhausbehandlung ohne Bett» im häuslichen Umfeld stationäre Aufenthalte vermieden oder verkürzt werden. Diese Leistungen sind im Rahmen der Krankenhausvergütung zu erstatten.«²³

5.6 Fortbildung und Supervision

Diagnostik und Therapie psychiatrischer Erkrankungen gehören grundsätzlich in fachärztliche Hände, aber häufig sind die Mitarbeitenden der Hilfen im Wohnungsnotfall erster, manchmal auch alleiniger Kontakt psychisch

²² Das Bundeskabinett hat am 3. August 2016 einen »Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Versorgung und Vergütung für psychiatrische und psychosomatische Leistung« beschlossen. Vgl. www.aerztezeitung.de/politik_gesellschaft/berufspolitik/article/916857/psychiatrie-reform-hickhack-home-treatment-absehbar.html, zuletzt abgerufen 15.11.2016.

²³ Vgl. <http://www.bmg.bund.de/ministerium/meldungen/2016/psych-entgeltsystem-18022016.html>, zuletzt abgerufen 15.11.2016.

auffälliger oder kranker Klienten und Klientinnen. Deswegen sollten sie durch eine entsprechende Fortbildung in die Lage versetzt werden, Situationen realistisch einschätzen und entsprechend handeln zu können. Qualifizierung und Schulungen im Umgang mit psychisch kranken Menschen sollten also dringend für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der sozialen Arbeit angeboten und grundlegende fachliche Inhalte sollten vermittelt werden. Die Vermittlung von Krankheitsbildern, Hilfen im Umgang mit psychisch kranken oder auffälligen Menschen, Informationen über das am Ort oder im näheren Umkreis befindliche Hilfesystem (Adressen, Telefonnummern, Öffnungszeiten, Nothilfenummern, Ansprechpartner), Hilfen zum Umgang mit akuten Krankheitszuständen wie Depressionen, Aggressivität, Gewalt und akuten Krisen sollten Bestandteil der Fortbildungen sein. Supervision als Möglichkeit der Verarbeitung eigener Erfahrungen sowie Qualifikation und Fortbildung sollte auch für ehrenamtliche und nicht sozialpädagogische Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Einrichtungen und Angeboten der Hilfen im Wohnungsnotfall Bestandteil der Arbeit werden.

Analysefragen

Analysefragen

- Wo leben und halten sich psychisch kranke oder auffällige Klientinnen und Klienten auf?
- Wie viele dieser Klienten und Klientinnen leben ganz ohne Unterkunft auf der Straße?
- Können diese Menschen auf der Straße bei Bedarf medizinisch-pflegerisch versorgt werden?
- Wie hoch ist der Anteil der psychisch auffälligen oder erkrankten Klientinnen und Klienten in den jeweiligen Einrichtungen und Diensten der Hilfen im Wohnungsnotfall?
- Kann diesen Klientinnen und Klienten ein (niedrigschwelliger) Zugang zu unterstützenden Hilfeangeboten des sozialpsychiatrischen Hilfesystems ermöglicht werden?
- Wie viele psychisch kranke oder auffällige Klientinnen und Klienten leben in einer bedrohten Wohnsituation?
- Gibt es Vorkehrungen für eine rechtzeitige Krisenintervention, um den Verlust der Wohnung zu verhindern?
- Gibt es verbindliche und belastbare Kontakte zur Vermieterseite?
- Werden den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Sozialarbeit sowie den ehrenamtlich Mitarbeitenden regelmäßig Fortbildungen und Schulungen u. a. zur Arbeit mit psychisch kranken und auffälligen Klientinnen und Klienten angeboten?
- Gibt es für alle Mitarbeitenden die Möglichkeit der Supervision?

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (2000): Zur Organisation der Hilfen für Personen in Mehrfachproblemlagen. Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e. V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (2003a): Sicherstellung der medizinischen Versorgung wohnungsloser Männer und Frauen. Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e. V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2003b): Diagnosebezogene Fallpauschalen in Krankenhäusern gefährden medizinische Versorgung wohnungsloser und sozial ausgegrenzter Patienten, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 45, Nr. 3, S. 111–112

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2008): Psychische Erkrankungen bei wohnungslosen Frauen und Männern – Darstellung der Problemlagen und Handlungsbedarfe (2008 erweitert um Beispiele aus der Praxis), Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2010): Auswirkungen zunehmender Kostenbeteiligung und Eigenverantwortung auf die Gesundheitsversorgung wohnungsloser und armer Patienten. Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

Deutscher Caritasverband e.V. (Hg.) (2012): Orientierungshilfe für die Beraterinnen und Berater im Deutschen Caritasverband und seinen Fachverbänden zum Krankenversicherungsschutz für Personen ohne ausreichende Absicherung im Krankheitsfall, Freiburg im Breisgau

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2014): Zugänge zu gesundheitlichen Hilfen für wohnungslose Menschen verbessern. Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Kooperation sozialer und gesundheitsbezogener Hilfen, Berlin

Deutsche Vereinigung für Soziale Arbeit im Gesundheitswesen e.V. (2013): Entlassungsmanagement durch Soziale Arbeit in Krankenhäusern und Rehabilitationskliniken. DVSG-Positionspapier, Berlin

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (2009): Krankheit als finanzielle Belastung. Vorschläge zur besseren sozialen Absicherung chronisch kranker Menschen. Diakonie Texte. Positionspapier 1.2009

Evangelische Akademie Bad Boll (Hg.) (2003): Psychiatrie macht Platte, Materialien 1/03, Bad Boll

Fichter, Manfred; Quadflieg, Norbert; Cuntz, Ulrich (2000): Prävalenz körperlicher und seelischer Erkrankungen. Daten einer repräsentativen Stichprobe obdachloser Männer, in: Deutsches Ärzteblatt, Jg. 97, Nr. 17, S. A-1148–1154

Genz, Corinna (2011): Medizinische Versorgung Wohnungsloser in der Krankenwohnung »Die KuRVe«, in: Zentrum für Qualität und Management im Gesundheitswesen (Hg.): 10 Jahre Evaluation »Aufsuchende Gesundheitsfürsorge für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen in Hannover«. Daten und Fakten zur aktuellen und für die zukünftige Gesundheitsversorgung, Hannover, S. 83–87

Greifenhagen, Annette; Fichter, Manfred (1998): Verrückt und obdachlos. Psychische Erkrankungen bei wohnungslosen Frauen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 40, Nr. 3, S. 89–98

Hajen, Leonard; Ishorst-Witte, Frauke (2008): Stationäre Versorgung Wohnungsloser in einem System der Fallpauschalenfinanzierung, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 59, Bielefeld

Heuser, Johannes (2010): »Die lassen sich ja nicht helfen« – Überlebenshilfen für wohnungslose Männer und Frauen, die von den Angeboten der Wohnungslosenhilfe nicht erreicht werden, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 52, Nr. 3/4, S. 81–82

Institut für kommunale Psychiatrie (Hg.) (1996): Auf die Straße entlassen. Obdachlos und psychisch krank, Bonn

Kunstmann, Wilfried (2012): Medizinische Versorgung wohnungsloser Menschen in Nordrhein-Westfalen. Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Evaluation mobiler medizinischer Dienste für Wohnungslose, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 54, Nr. 1, S. 6–11

Kunstmann, Wilfried; Becker, Hinnerk (1998): Methodische Probleme der Erhebung psychiatrischer Krankheitsprävalenzen unter Wohnungslosen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 40, Nr. 3, S. 106–113

Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen u. a. (2012): Umsetzungskonzept zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Nordrhein-Westfalen (Stand 01.01.2011), in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 54, Nr. 1, S. 11–13

Müller-Glatz, Bettina; Obert, Klaus (2009): KORA – Kooperation Wohnungsnotfallhilfe und Sozialpsychiatrie. Ein Vernetzungsprojekt für psychisch kranke wohnungslose Frauen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 51, Nr. 2, S. 70–76

Nouvertné, Klaus; Wessel, Theo; Zechert, Christian (Hg.) (2002): Obdachlos und psychisch krank, Bonn

Romaus, Rolf; Gaupp, Beate (2003): Psychisch Kranke in der Wohnungslosenhilfe. Interaktionsprobleme zwischen Personal und psychisch auffälligen Bewohnern in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Studie im Auftrag des Zentralverbandes Sozialer Heim- und Werkstätten (ZHW), Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 54, Bielefeld

Rosenke, Werena (2005): Medizinische Hilfe für wohnungslose Frauen und Männer. Die Ergebnisse einer BAG W-Erhebung zum Stand der Projekte der medizinischen Versorgung wohnungsloser Männer und Frauen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 47, Nr. 4, S. 151–154

Salize, Hans Joachim (1998): Psychiatrische Wohnungslosenforschung in Deutschland – marginalisiert wie ihre Klientel?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 40, Nr. 3, S. 103–106

Salize, Hans Joachim; Arnold, Maja; Uber, Elisa; Hoell, Andreas (2015): Verbesserung der psychiatrischen Behandlungsprävalenz bei Risikopersonen vor dem Abrutschen in die Wohnungslosigkeit, in: Psychiatrische Praxis (Online-Publikation), <https://www.thieme-connect.de/products/ejournals/abstract/10.1055/s-0035-1552764>

Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (Hg.) (2014): Evaluation der Schwerpunktpraxen für Wohnungslose in Hamburg – Zwischenbericht über die ersten 12 Monate des Projektes, Hamburg

Weiterführende Literatur

Behnsen, Söhnke (2002): Vom Luxus der Kommunikation – »Networking« in Wohnungslosenhilfe und Gesundheitssystem, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 44, Nr. 1, S. 7–15

FEANTSA (Hg.) (2011): Homeless Health, Health and Homelessness: Overcoming the Complexities, Homeless in Europe, Spring 2011, Brüssel

FEANTSA (Hg.) (2013a): Homelessness and Mental Health, Homeless in Europe, Summer 2013, Brüssel

- FEANTSA (Hg.) (2013b):** Gesundheit und Wohlbefinden für alle - Integrierte Gesundheitsversorgung für wohnungslose Menschen, Brüssel
- Goetzens, Maria (2009):** Regionale Vernetzung der medizinischen Ambulanzen in der Region Rhein-Main-Saarland. Rhein/Main/Saarland-Netzwerk medizinische Versorgung, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 51, Nr. 3, S. 90–92
- Goetzens, Maria (2011):** Medizinische Versorgung wohnungsloser Menschen mit Migrationshintergrund, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 1, S. 10–12
- Hofstetter, Johannes (2006):** Hilfe zur Pflege für Wohnungslose am Heimathof Simonshof, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 48, Nr. 4, S. 140–143
- Intrau, Michael; Jennickes, Ute (2006):** Die Versorgung pflegebedürftiger alkoholkranker Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten in der stationären Altenhilfe – eine Herausforderung für Pflegeeinrichtungen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 48, Nr. 2, S. 45–50
- Ishorst-Witte, Frauke (2003):** Erkrankungen und Todesursachen bei wohnungslosen Frauen in Hamburg, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 45, Nr. 1, S. 10–12
- Kerbe. Forum für Sozialpsychiatrie (2002):** Obdachlosigkeit und psychische Erkrankung, Jg. 20, Nr. 3
- Kunstmann, Wilfried (2006):** Wohnungslose: autonome Patienten und Patientinnen oder Opfer von Ökonomisierung und Wettbewerb? Eine Zwischenbilanz der Reformen im Gesundheitswesen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 48, Nr. 3, S. 108–114
- Kunstmann, Wilfried (2013):** Medizinische Versorgung Wohnungsloser – von der Geschichte bis zur Gegenwart. Teil I: Von den Anfängen der Industrialisierung bis zum Ende des Nationalsozialismus, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr. 4, S. 136–141
- Kunstmann, Wilfried (2014):** Medizinische Versorgung Wohnungsloser – von der Geschichte bis zur Gegenwart. Teil II: Von den Anfängen der Bundesrepublik Deutschland bis zur Gegenwart, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 56, Nr. 1, S. 16–22
- Kunstmann, Wilfried; Ostermann, Thomas (2002):** Medizinische Versorgung Wohnungsloser – Möglichkeiten und Ergebnisse einer gesundheitsbezogenen Datendokumentation. Die Gesundheit Wohnungsloser: Mehr Fragen als Antworten, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 44, Nr. 4, S. 150–153
- Meidl, Jana; Wenzlaff, Paul; Goesmann, Cornelia (2011):** Evaluation der »Aufsuchenden medizinischen Versorgung für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen in Hannover« über einen Zeitraum von zehn Jahren, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 3, S. 101–105
- Mental Health Europe (Hg.) (2013):** Access to services by people with severe mental health problems who are homeless. Mental Health Europe position paper, Brüssel
- Platzköster, Marie-Claret; Frielinghaus, Dirk (2002):** Pflege und Gesundheitsförderung in einer Notunterkunft, in: wohnungslos. Aktuelles

aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 44, Nr. 1, S. 20–24

Pleace, Nicholas; Quilgars, Deborah (2013): Improving Health and Social Integration through Housing First. A Review, York / Brüssel

Püschel, Klaus; Nawka, Stanislaw (2011): Morbidität obdachloser Menschen in Hamburg. Langfristige Einbindung in das bestehende medizinische Regelleistungssystem dringend notwendig, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 2, S. 53–57

Quadflieg, Norbert (1998): Psychische Störungen bei wohnungslosen Männern, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 40, Nr. 3, S. 98–103

Reifferscheid, Gerd (2006): Langzeithilfen für ältere (pflegebedürftige) wohnungslose Menschen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 48, Nr. 2, S. 50–56

Robert-Koch-Institut (Hg.) (2015): Gesundheit in Deutschland. Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gemeinsam getragen von RKI und Destatis, Berlin

Schaak, Torsten (2004): Empirische Befunde zur gesundheitlichen und sozialen Situation wohnungsloser Menschen in Hamburg. Ergebnisse einer Untersuchung der Hilfeangebote des Caritasverbandes für Hamburg e. V. und einer Hamburger Befragung auf der Straße lebender Menschen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 46, Nr. 2, S. 59–63

Schäfer-Walkmann, Susanne; Bühler, Sarah (2011): Gesundheitliche Versorgung wohnungsloser Menschen in Baden-Württemberg. Eine sozialwissenschaftliche Evaluationsstudie, Stuttgart

Schwarzenau, Michael (2002): Medizinische Versorgung Wohnungsloser in Deutschland – Wo stehen wir?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 44, Nr. 1, S. 1–6

Trabert, Gerhard (1998): Überlegungen zu einem Case and Disease Management innerhalb niedrighschwelliger medizinischer Ambulanzen bei psychisch auffälligen wohnungslosen Menschen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 40, Nr. 3, S. 113–117

Trabert, Gerhard (2002): Sozialmedizinische Forschung zum Thema: »Wohnungslosigkeit und Gesundheit«, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 44, Nr. 1, S. 15–18

Trebelsberger, Arno; Voepel, Manfred; Meding, Sven (2009): Besondere Hilfen für wohnungslose Patienten in der Psychiatrie. Ein neuer Projektansatz des Sozialdienstes in der Asklepios Klinik Nord Hamburg, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 51, Nr. 2, S. 76–77

Uhrig, Winfried (2010): Angebote für psychisch kranke wohnungslose Menschen in Karlsruhe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 52, Nr. 3/4, S. 83–85

Wunsch, Peter (2012): MigrantInnen in der medizinischen Versorgung von Menschen in Wohnungsnot. Am Beispiel der Elisabeth-Straßenambulanz in Frankfurt am Main, in: Specht, Thomas (Hg.): Armut, Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit in Deutschland. Ein Reader zur Überwindung von Wohnungslosigkeit und Armut, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 62, Bielefeld, S. 459–465

Zentrum für Qualität und Management im Gesundheitswesen (Hg.) (2011): 10 Jahre Evaluation der »Aufsuchenden Gesundheitsfürsorge für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen in Hannover«. Daten und Fakten zur aktuellen und für die zukünftige Gesundheitsversorgung, Hannover

Weblinks

Umsetzungskonzept zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Nordrhein-Westfalen: <http://www.mgepa.nrw.de/media-pool/pdf/gesundheit/Umsetzungskonzept.pdf>

Kapitel 14

Arbeit und (Aus-)Bildung

Thomas Specht

Arbeit in der Form entlohnter beruflicher Tätigkeit ist ein zentraler Wert im Leben aller Menschen. Alle Menschen, auch langzeitarbeitslose wohnungslose Menschen, wollen arbeiten¹ – ganz entgegen dem leider häufig vorhandenen Vorurteil gegenüber dem Armen, der nicht arbeiten wolle und deshalb der steuerzahlenden Mehrheit auf der Tasche läge.

Soziale Exklusion von der Teilhabe am Arbeitsleben durch Arbeitslosigkeit hat gerade deshalb so gravierende Folgen. Eben weil man arbeiten will, aber nicht »darf« und dazu obendrein auch nicht selten selbst die Schuld zugewiesen bekommt, erlebt sich der Arbeitslose mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit als wertlos, abgelehnt und aus einem zentralen Bereich der Gesellschaft ausgegrenzt. Neben der sozialen Abwertung ist der Wegfall des selbst verdienten Arbeitseinkommens und die Angewiesenheit auf öffentliche Unterstützung durch Sozialleistungen die unmittelbare Folge der Arbeitslosigkeit; dies schränkt die Teilhabe am Konsum und damit die materielle Sicherheit erheblich ein.

Bei Menschen, bei denen neben die Arbeitslosigkeit die radikal ausgrenzende Erfahrung der Wohnungslosigkeit tritt, wird die Teilnahme am Arbeitsmarkt zusätzlich eingeschränkt, denn nach wie vor gilt die fatale Logik des Teufelskreises: Ohne Arbeit keine Wohnung, ohne Wohnung keine Arbeit.²

Die Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben ist deshalb ein Kernbereich der sozialen Inklusion von Menschen in Wohnungsnot und in besonderen sozialen Schwierigkeiten.

🕒 Kap. Grundbegriffe

1. Lebenslage und Kompetenzen

Um die Lebenslage wohnungsloser Menschen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, zu verstehen, müssen einige langfristige Trends und Strukturdaten des Arbeitsmarktes in Deutschland skizziert werden.

1.1 Von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft

Zwischen 1960 und 2015 ist die fast vollständige Schrumpfung des Agrarsektors (Primärer Sektor) auf einen kleinen Anteil der Erwerbstätigen von 1,5% (2015) zu verzeichnen; ferner die fortschreitende Abnahme der Industrieproduktion – 2015 betrug der Anteil nur noch 24,4% (Sekundärer Sektor) – und die Zunahme des Dienstleistungssektors (Tertiärer Sektor), der mit 74,1% (2015) seit langem schon der dominierende Beschäftigungssektor ist.

¹ Vgl. dazu eindrücklich die aktuelle qualitative Studie von Bednarek-Gilland (2015, S.110).

² Carl Zuckmayer (Zuckmayer, 1931) hat in der (historischen) Figur des obdachlosen Schusters Voigt in seinem Drama »Der Hauptmann von Köpenick« diesen Sachverhalt auf den Punkt gebracht. Dieser war obdachlos, ohne Papiere und arbeitslos.

Tab. 1: Struktur der Wirtschaftssektoren

	Erwerbstätige in Mio	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistung
1960	26.063	13,7%	47,9%	38,3%
2016	43.638	1,4%	24,2%	74,1%
Veränderung	+ 17.575	- 12.3%	- 23.7%	+ 35,8%

Quelle: Eigene Berechnung nach destatis (Statistisches Bundesamt) – Tabelle Arbeitsmarkt – Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektoren in Deutschland, unter <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Irerw013.html>.

Diese Tendenz wird sich in Zukunft fortsetzen. Entsprechend wird es in Zukunft noch weniger Beschäftigung und Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft und vor allem im verarbeitenden Gewerbe, dem Baugewerbe sowie der Energie- und Wasserversorgung und dem Bergbau, also in weiten Teilen des primären und sekundären Sektors, geben.

Der Umfang wissensbasierter Tätigkeiten hat zugenommen, während einfache Tätigkeiten quer über alle Wirtschaftsbereiche abgenommen haben. Diese Entwicklung führt fortlaufend zu einer rasanten Dequalifizierung vieler Arbeitnehmer, ein wesentlicher Grund für die Herausbildung struktureller Arbeitslosigkeit: »Einfache Erwerbsarbeit für beruflich gering qualifizierte Menschen wird weniger in Deutschland.« (Binding, 2007, S. 35).

Diese Entwicklung spiegelt sich auch bei den wohnungslosen Menschen wieder. So kam die bislang einzige Studie (Großkopf, 1990, S. 434–436) zur beruflichen Entwicklung wohnungsloser Menschen zu Ergebnissen, die dem Gesamttrend entsprechen: Die 1976 erhobenen Daten zeigten, dass die Landwirtschaft mit 15,1% die höchste Abwanderung hatte und bei der letzten Tätigkeit vor der Wohnungslosigkeit keiner mehr in dieser Branche arbeitete. Gleiches galt auch für den Bergbau. Insgesamt fanden starke Abwanderungsbewegungen in den Dienstleistungsbereich statt, die mit De-Qualifizierungsprozessen verbunden waren (Großkopf, 1990, S. 436–441).

Diese Entwicklung zeigt, dass bei der Erklärung der Arbeitslosigkeit und ebenso bei der Entwicklung nachhaltiger Hilfskonzepte die De-Qualifizierung durch Strukturwandel berücksichtigt werden muss.

Analysefragen

Analysefragen

- Wie ist die Struktur der Wirtschaftssektoren in Ihrer Region und wie hat sie sich in den letzten Jahren entwickelt? Wie sind die Prognosen und was bedeutet das für Reintegrationschancen?
- Zu welchen Wirtschaftsbereichen gehören die Berufe der Menschen in Wohnungsnot und was bedeutet das für die Reintegrationschancen?

1.2 Langzeitarbeitslosigkeit

Die Zahl der Arbeitslosen, die länger als 12 Monate arbeitslos waren, fiel zwischen 2009 und 2012 insgesamt leicht ab und steigt seitdem wieder leicht an – mit Ausnahme des Jahres 2015. Dies geht vor allem auf das Konto der

**Tab. 2: Entwicklung Langzeitarbeitslose 2009–2015
nach den Rechtskreisen SGB II und III**

	Gesamt	Anteil an allen Arbeits- losen	SGB II	Anteil SGB II	SGB III	Anteil SGB III
2009	1.138.132	33,3%	1.003.600	88,2%	134.532	11,8%
2010	1.140.368	34,9%	981.385	86,1%	158.983	13,9%
2011	1.068.130	35,5%	922.057	86,3%	146.073	13,7%
2012	1.046.635	35,6%	919.378	87,8%	127.258	12,2%
2013	1.069.721	35,6%	939.891	87,9%	129.830	12,1%
2014	1.076.752	37,2%	950.597	88,3%	126.155	11,7%
2015	1.039.281	37,2%	927.267	89,2%	112.014	10,7%
2016	993.073	36,9%	896.507	90,3%	96.566	9,7%

Quellen: Anteil an allen Arbeitslosen in: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hg.), Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitreihen bis 2010, Juli 2014; Langzeitarbeitslose nach Rechtskreisen in: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hg.), Bestand an Arbeitslosen nach Rechtskreis, Januar 2016; 2017; unter statistik.arbeitsagentur.de.

Langzeitarbeitslosen im Rechtskreis des SGB II, während die Langzeitarbeitslosen im Rechtskreis SGB III zwischen 2010 und 2015 leicht abnehmen. Von einem nachhaltigen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit kann aber nicht gesprochen werden. Die Verteilung der Langzeitarbeitslosen im Verhältnis von ca. 89% (SGB II) zu 10,7% (SGB III) auf die beiden Rechtskreise (2015) zeigt, dass für Langzeitarbeitslose die Integration in den Arbeitsmarkt im SGB-II-System nicht gut funktioniert. Dies wird auch durch den seit 2009 ansteigenden Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen belegt, der nur in den Jahren 2011 bis 2013 auf dem Niveau von ca. 35,6% stagnierte, um dann bis 2015 um 1,6% auf 37,2% anzusteigen.

Auch wenn die konjunkturelle Erholung der letzten Jahre eine Entlastung am deutschen Arbeitsmarkt gebracht hat, so machen die Daten doch deutlich, dass Langzeitarbeitslose durch die Dauer der Entfernung vom Arbeitsmarkt von der Entwicklung nur wenig bis gar nicht profitieren.

Dies ist ein Indiz dafür, dass die gegenwärtige Förderpolitik im Sozialgesetzbuch II bei Langzeitarbeitslosen nicht hinreichend greift und eine Erhöhung ihrer Zahlen nicht verhindern konnte. Darüber hinaus ist eine Verfestigung der sozialen Aufspaltung des Arbeitsmarktes in Sektoren sehr unterschiedlicher Arbeitsmarktchancen zu verzeichnen: im Wesentlichen handelt es sich um einen etablierten Sektor, einen prekären Sektor, einen Niedriglohnsektor und einen staatlich regulierten Sektor.

Das Land NRW hat u. a. ein Förderprogramm für Langzeitarbeitslose aufgelegt: Mit dem ESF-kofinanzierten Programm »Öffentlich geförderten Beschäftigung« (ÖgB)³ werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gefördert. Begleitet durch weitere Unterstützungsangebote wird die langfristige bzw. dauerhafte Integration besonders arbeitsmarktferner Personengruppen in das Erwerbsleben ermöglicht. Auch der Bund hat ein neues Förderprogramm aufgelegt, das Langzeitarbeitslose erreichen soll.⁴

³ Vgl. <https://www.mags.nrw/oegb>.

⁴ Vgl. <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Modellprogramme/bundesprogramm-soziale-teilhabe-am-arbeitsmarkt.html>.

Menschen, die später in besondere soziale Schwierigkeiten und Wohnungsnot geraten, kommen vor allem aus dem Niedriglohnsektor und dem staatlich regulierten Sektor.

Analysefrage

Analysefrage

- Wie hat sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen – nach Geschlechtern differenziert – in den Rechtskreisen SGB II (insbesondere dort) und SGB III in Ihrer Region entwickelt?

1.3 Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Qualifikationsgrade von wohnungslosen Menschen

1.3.1 Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

Die wohnungslosen Menschen sind zu 85 % erwerbsfähig im Sinne des Sozialgesetzbuches II, wobei wohnungslose Männer (85,5 %) und wohnungslose Frauen (84,5 %) sich nicht signifikant unterscheiden. Diesem prinzipiellen Erwerbspotenzial steht ein extrem geringer Beschäftigungsanteil (11,6 %) und dementsprechend ein sehr hoher Arbeitslosenanteil von 88,4 % gegenüber. Auffällig ist, dass wohnungslose Menschen in Arbeit vor allem im ersten Arbeitsmarkt Beschäftigungsverhältnisse gefunden ha-

Tab. 3: Aktuelle Arbeits- und Beschäftigungssituation zu Beginn der Hilfe im Jahr 2014

	Männer		Frauen		Gesamt	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
arbeitslos	16.094	89,6 %	4.739	84,4 %	20.837	88,4 %
dritter Arbeitsmarkt	282	1,6 %	88	1,6 %	370	1,6 %
zweiter Arbeitsmarkt	243	1,4 %	106	1,9 %	349	1,5 %
erster Arbeitsmarkt	1273	7,1 %	654	11,6 %	1928	8,2 %
Selbstständige	64	0,4 %	28	0,5 %	92	0,4 %
Gesamt	17.956	100	5.615	100	23.571	100

Quelle: DzW (2014) – unveröffentlichte Tabelle; vgl. auch DZW (2013) mit ähnlichen Ergebnissen: http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte.

ben. Nur wenige finden sich im »Dritten Arbeitsmarkt«, d.h. in tagesstrukturierenden Maßnahmen nach §§ 67–69 SGB XII, Arbeitsgelegenheiten nach §16d, SGB II (so genannte 1-€ Jobs). Dies deutet schon darauf hin, dass der Zugang der wohnungslosen Menschen zu Arbeitsförderungsmaßnahmen extrem gering ist. Beim Zugang zum 2. Arbeitsmarkt, also allen SGB-III-Maßnahmen und SGB-II-Maßnahmen nach § 16, Abs. 1 und den §§16c und 16e, sieht es leider nicht besser aus.

Der kaum vorhandene Zugang zu Arbeitsförderungsmaßnahmen findet seine Entsprechung in der Dauer der Arbeitslosigkeit. Während die Langzeitarbeitslosigkeit (>12 Monate) bei allen Arbeitslosen in Deutschland im Jahr 2014 19 % betrug, lag sie bei Wohnungslosen bei 55,5 %, also dreimal

so hoch. Entsprechend ist die Kurzarbeitslosigkeit dreimal so niedrig (15,8 % zu 39,8 %).

Tab. 4: Dauer der Arbeitslosigkeit

	DzW 2014 in %	BA 2014 in %
0 bis unter 3 Monate	13,5	39,8
3 bis unter 6 Monate	8,8	18,2
6 bis unter 12 Monate	10,5	16,1
über 12 Monate	55,5	19
keine Angabe	11,7	6,9

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Analytikreport der Statistik, Analyse des Arbeitsmarktes in Deutschland, März 2016, 5.1 Betroffenheit und Verbleib in Arbeitslosigkeit (unter statistik.arbeitsagentur.de) und DzW (2014) – unveröffentlichte Tabelle. Die Daten sind im strengen statistischen Sinne nicht vergleichbar, weil die BA-Statistik sich auf Abgänge aus der Arbeitslosigkeit bezieht und die DzW-Statistik zu Beginn der Hilfe erhoben wird. Zudem beruht die DzW-Statistik auf Befragungen der Betroffenen. Dennoch macht der Vergleich die Unterschiede zwischen wohnungslosen und nicht-wohnungslosen Arbeitslosen deutlich.

1.3.2 Qualifikation

Die schulische Qualifikation der Wohnungslosen liegt deutlich unter dem durchschnittlich erreichten höchsten Abschluss der Gesamtbevölkerung. Der höchste erreichte Schulabschluss unter den Wohnungslosen liegt mit 6,6 % bei der Fachhochschul- oder Hochschulreife deutlich niedriger; besonders der Anteil der wohnungslosen Menschen ohne Schulabschluss liegt mit fast 19 % bei den Wohnungslosen deutlich höher.⁵

Tab. 5: Höchster erreichter Schulabschluss 2014

	Bevölkerung	Wohnungslose
Haupt- / Volksschulabschluss	35,2 %	46,0 %
Realschul- oder gleichwertiger Abschluss und polytechnische Oberschule	29,6 %	15,1 %
Fachhochschul- oder Hochschulreife	30,0 %	6,6 %
Ohne Angabe zur Art des Abschlusses	0,2 %	13,4 %
Ohne allgemeinen Schulabschluss	3,8 %	18,9 %

Quelle: destatis. Bevölkerung nach Bildungsabschluss in Deutschland, 2014 (eigene Berechnung); DzW (2014) – unveröffentlichte Tabelle.

Zudem ist der Anteil der wohnungslosen Menschen ohne Schulabschluss von 13 % (1994) um 6 % auf 19 % gestiegen. Damit hat dieser

⁵ Im DzW-System (Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit) wird in dieser Kategorie zwischen Sonderschulabschluss (3,8 %) und kein Abschluss (15,1 %) unterschieden. Diese beiden Kategorien wurden hier zu Vergleichszwecken zusammengefasst (18,9 %). Zur Statistikberichterstattung der BAG W vgl. http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte/.

Personenkreis geringere Chancen, höher qualifizierte Berufsausbildungen zu erreichen.

Tab. 6: Höchster erreichter Berufsabschluss 2014

	Männer		Frauen		Gesamt	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
keine abgeschlossene Berufsausbildung	9.127	51,8%	3.316	62,4%	12.445	54,3%
Anlernausbildung	1.295	7,4%	290	5,5%	1.585	6,9%
praxisbezogener Berufsabschluss	6.496	36,9%	1357	25,5%	7.853	34,2%
fachschul- oder (fach-)hochschulbezogener Berufsabschluss	507	2,9%	277	5,2%	784	3,4%
sonstiger Berufsabschluss	192	1,1%	76	1,4%	268	1,2%
Gesamt	17.617	100%	5.316	100%	22.933	100%

DzW (2014) – unveröffentlichte Tabelle.

Ca. 38,8% haben einen Berufsabschluss, ca. 7% einen Anlernausbildung und ca. 54% haben gar keine abgeschlossene Berufsausbildung. 1994 hatten nur 39% der wohnungslosen Menschen in Deutschland keine abgeschlossene Berufsausbildung. Damit ist diese Gruppe in 20 Jahren um 15% gestiegen, allerdings 2,5-mal stärker, als es dem Anstieg des Anteils der Wohnungslosen ohne Schulausbildung entsprechen würde. Dies bedeutet, dass bei gleicher Schulausbildung die Chancen auf einen Übergang von der Schule in den Beruf in den letzten 20 Jahren stark gesunken sind.

Analysefragen

Analysefragen

- Wie hoch ist der Anteil der Erwerbsfähigen – nach Geschlechtern differenziert – in Ihrem Hilfeangebot, bzw. in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune bzw. im Landkreis?
- Wie ist die Arbeits- und Beschäftigungssituation – nach Geschlechtern differenziert – zu Beginn der Hilfe? Was folgen daraus für Bedarfe?
- Wie sieht die Dauer der Arbeitslosigkeit – nach Geschlechtern differenziert – aus? Wie hoch ist der Anteil der wohnungslosen Langzeitarbeitslosen – nach Geschlechtern differenziert – in Ihrem Hilfeangebot, bzw. in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune bzw. im Landkreis? Wie sieht der Anteil im Vergleich zur Zahl der Langzeitarbeitslosen – nach Geschlechtern differenziert – in den Rechtskreisen SGB II (insbesondere dort) und SGB III in Ihrer Region aus?
- Wie hoch ist jeweils der höchste erreichte Schulabschluss – nach Geschlechtern differenziert – in Ihrem Hilfeangebot, bzw. in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune bzw. im Landkreis?

- Wie hoch ist jeweils der höchste erreichte Berufsabschluss – nach Geschlechtern differenziert – in Ihrem Hilfeangebot, bzw. in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune bzw. im Landkreis?
- Welche Schlussfolgerungen für Bedarfe bei der Weiterentwicklung des Hilfesystems im Bereich Arbeitsförderung und Qualifizierung lassen sich daraus ziehen?

1.4 Vermittlungshemmnisse und Kompetenzen

In Verbindung mit der dargestellten Veränderung des Arbeitsmarktangebotes (vgl. Abschnitt 1.1) ergeben sich aus dem schulischen und insbesondere dem beruflichen Qualifikationsniveau erhebliche Vermittlungshemmnisse am Arbeitsmarkt. Das berufliche Kompetenzniveau liegt bei der Mehrzahl der Wohnungslosen unterhalb der Mindestqualifikation einer Anlernausbildung, und bei immerhin 20 % fehlen Hauptschulabschlüsse.

Wenn dann gesundheitliche Handicaps hinzutreten, entsteht ein weiteres Vermittlungshemmnis, das die Zugangschancen zum Arbeitsmarkt reduziert. Prägend für die Chancen auf Teilhabe am Arbeitsleben ist natürlich die Wohnungslosigkeit selbst, denn ohne eigene Wohnung fehlen nicht nur die elementaren Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben, sondern auch der Rückzugsraum für nachholende schulische und berufliche Qualifikation, ein Rückzugsraum für Erholung von der Arbeit und – sehr wichtig – ein sozialer Status als Mensch mit Wohnung und Adresse, der für erfolgreiche Bewerbungen Voraussetzung ist.

Diese Gesamtsituation verstärkt die soziale Doppelexklusion in zwei zentralen Lebenslagen: bei der Teilhabe am Arbeitsleben und bei der Teilhabe an Bildung und Ausbildung, d.h. dem Zugang zu Schul- und Berufsbildung, bzw. Fort- und Weiterbildung.

Diese Situation muss auch Konsequenzen für Ansatz und Struktur erfolgversprechender Arbeitsförderung und Qualifizierung bei wohnungslosen Menschen haben.

👁 Kap. Gesundheit

👁 Kap. Grundbegriffe

Analysefragen

- Wie hoch ist der Anteil der Menschen in Wohnungsnot mit anerkannten Behinderungen (amtliche Feststellung des Grades der Behinderung) – nach Geschlechtern differenziert – in Ihrem Hilfeangebot, bzw. in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune bzw. im Landkreis?
- Wie hoch ist der Anteil der Menschen in Wohnungsnot mit ärztlich diagnostizierten psychischen Krankheiten – nach Geschlechtern differenziert – in Ihrem Hilfeangebot, bzw. in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune bzw. im Landkreis?
- Welche Schlussfolgerungen für Bedarfe bei der Weiterentwicklung des Hilfesystems im Bereich Arbeitsförderung und Qualifizierung lassen sich daraus ziehen?

Analysefragen

1.5 Typische Zugangsprobleme zur Arbeitsförderung und Qualifizierung

Soziale Exklusion zeigt auch bei Arbeit und Ausbildung ihr Doppelgesicht: zum einen die dargestellten Vermittlungshemmnisse in Verbindung mit dem Verlust der sozialen Kontakte zu Kollegen, beruflichen Erfahrungen und Kompetenzen; zum andern aber die erhebliche sozialstaatliche Exklusion in diesen Bereich, die durch reduzierte oder de facto Zuganglosigkeit zur Arbeitsförderung entsteht.

Ein Schlüsselproblem der Arbeitsförderung ist die Zuständigkeit von zwei Trägern: die Jobcenter nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sind primär für die Integration in den Arbeitsmarkt zuständig, während die Sozialhilfeträger für soziale Integrationsleistungen nach dem Sozialgesetzbuch XII zuständig sind. Diese Doppelzuständigkeit gab es auch schon zu Zeiten, als noch das Arbeitsamt schwerpunktmäßig für Integration in Arbeit und die Sozialhilfeträger bzw. die von ihnen finanzierten frei-gemeinnützigen Träger sich um die soziale Integration kümmerten. Aber seit den Arbeitsmarktreformen ab dem 1.1.2005 haben sich die Gewichte insoweit verschoben, als die Jobcenter heute auch die Hilfe zum Lebensunterhalt gewähren. Im Falle erwerbsfähiger wohnungsloser Menschen könnten die Jobcenter ihre Leistungen mit SGB-XII-Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten kombinieren (vgl. Abschnitt 1.4).⁶

1.5.1 Generelle Zugangsprobleme zur Arbeitsförderung nach dem SGB XII

In der Durchführungsverordnung⁷ zu §§ 67 ff. SGB XII heißt es zum Bereich der Arbeitsförderung und Qualifizierung:

»§ 5 Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes

- (1) Die Hilfe zur Ausbildung sowie zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes umfasst, wenn andere arbeits- und beschäftigungswirksame Maßnahmen im Einzelfall nicht in Betracht kommen, vor allem Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, die Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie die Bereitschaft zu erhalten und zu entwickeln, einer regelmäßigen Erwerbstätigkeit nachzugehen und den Lebensunterhalt für sich und Angehörige aus Erwerbseinkommen zu bestreiten.
- (2) Zu den Maßnahmen können vor allem solche gehören, die
 1. dem drohenden Verlust eines Ausbildungs- oder Arbeitsplatzes entgegenwirken,

⁶ Vgl. hierzu ausführlich die Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e. V. zur Kooperation der Wohnungslosenhilfe mit den Agenturen für Arbeit und zur zukünftigen Organisation der Arbeitshilfen (BAG W, 2004).

⁷ DVO §69 SGBXII Hilfe bei besonderen sozialen Schwierigkeiten (zuletzt geändert durch Art. 14 G zur Einordnung des Sozialrechts in das SGB vom 27.12.2003 mWv 1.1.2005).

2. es ermöglichen, den Ausbildungsabschluss allgemeinbildender Schulen nachzuholen und die für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt notwendigen Fähigkeiten und Fertigkeiten zu erwerben,
3. eine Ausbildung für einen angemessenen Beruf ermöglichen,
4. der Erlangung und Sicherung eines geeigneten Arbeitsplatzes oder einer sonstigen angemessenen Tätigkeit dienen,
5. den Abschluss sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse ermöglichen oder den Aufbau einer Lebensgrundlage durch selbständige Tätigkeit fördern.«

Diese gesetzliche Vorschrift schreibt sogar einen Rechtsanspruch auf eine große Palette von Maßnahmen im Bereich Motivation, Arbeit und Ausbildung fest. In NRW ist diese Kombination von Leistungen nach § 5 DVO zu §§ 67 ff. SGB-XII- und SGB-II-Leistungen die Regel, wo es Einrichtungen der Hilfe zur Arbeit gibt. Die Finanzierung der Arbeitshilfen durch die überörtlichen Träger (Landschaftsverbände) ist dabei an eine (vorrangige) Arbeitsmarktförderung nach dem SGB II gebunden. Der überörtliche Sozialhilfeträger deckt den darüber hinausgehenden Bedarf an Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten. Im übrigen Bundesgebiet kommt diese Regelung allerdings im Vergleich zu sonstigen Hilfen nur in geringem Umfang zum Zuge. Dies liegt an einigen hemmenden Faktoren:

- In § 5 der DVO selbst wird schon darauf verwiesen, dass die Vorschrift nur greife, »wenn andere arbeits- und beschäftigungswirksame Maßnahmen im Einzelfall nicht in Betracht kommen«. Dies wiederum wird nun von einigen Sozialhilfeträgern so ausgelegt, dass das gegenwärtige Angebot von SGB-II-Fördermaßnahmen Vorrang vor Maßnahmen nach §§ 67 ff. SGB XII habe. Dies verkennt, dass es sich bei den Maßnahmen ja gerade um solche handelt, die »darauf gerichtet sind, die Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie die Bereitschaft zu erhalten und zu entwickeln, einer regelmäßigen Erwerbstätigkeit nachzugehen und den Lebensunterhalt für sich und Angehörige aus Erwerbseinkommen zu bestreiten«, also erst einmal zur regelmäßigen Erwerbsarbeit hinführen sollen (Brünner, 2013, S. 19 ff. und Specht, 2016).
- Im traditionellen Hilfesystem für Wohnungsnotfälle waren Arbeitsförderungsangebote nach den §§ 67 ff. SGB XII an stationäre Hilfen gekoppelt. Deshalb war es schwierig oder zum Teil unmöglich, dass Wohnungslose aus ambulanten Hilfen Zugang zu diesen Arbeitshilfen bekamen.

Seit mehr als zwanzig Jahren haben sich gemeinnützige Beschäftigungseinrichtungen (Soziale Beschäftigungsunternehmen) mit dem Ziel der beruflichen und sozialen Integration von Personen gebildet, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Diese sind für Bewohnerinnen und Bewohner stationärer Hilfen ebenso zugänglich wie dem Klientel der ambulanten Hilfen. Allerdings ist deren Zahl klein, ihre Finanzierung und rechtliche Absicherung ist prekär (Best 3S, 2007, S. 173 ff.; BAG W, 2013). In solchen Beschäftigungseinrichtungen könnten auch Maßnahmen nach § 5 DVO zu §§ 67 SGB XII durchgeführt werden.

1.5.2 Probleme der gegenwärtigen Angebotsstruktur der Arbeitsförderung für Menschen in Wohnungsnot

In einer bundesweiten Erhebung der BAG W (2011) wurden eine ganze Reihe von Problemen beim Angebotsprofil der Arbeitsförderung identifiziert:

- **Maßnahmedauer:** Die Maßnahmen sind insgesamt zu wenig institutionalisiert und langfristig abgesichert. Dies schlägt sich auch auf die Dauer der Maßnahmen nieder, die in der Regel zu kurzfristig sind (unter einem Jahr) und die Klientinnen und Klienten schnell wieder in die Arbeitslosigkeit entlassen.
- **Hochschwelligkeit:** Etliche Maßnahmen sind angesichts der Lebenslage wohnungsloser Menschen zu hochschwellig angelegt und damit nicht passgenau auf die Lebenslage abgestimmt.
- **Angebotslücken:** Für bestimmte Zielgruppen fehlen angemessene Maßnahmen. Dies gilt insbesondere für psychisch kranke Frauen, alleinerziehende Frauen und Berufsausbildungsabbrecherinnen und -abbrecher.
- **Rückgang der Kapazität:** Arbeitsförderprogramme im SGB II wurden aufgrund der Sparpolitik im Bund seit 2011 bundesweit sehr stark zurückgefahren, sodass sich die Zahl der Anbieter und der verfügbaren Plätze um 30–50 % – je nach Region – verringert hat.⁸

Unter diesen Umständen sind Arbeitsförderung und Qualifizierung einer der schwierigsten Aufgaben der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Dieser Bereich hat einen enormen Nachholbedarf und ist zugleich sehr stark von Fortschritten bei der bundesgesetzlichen Regelung der Arbeitsförderung im SGB II abhängig (BAG W, 2013).

Analysefragen

Analysefragen

- Haben Sie getrennte Zuständigkeiten für Arbeitsförderung und Qualifizierung nach SGB XII und SGB II?
- Welche Rechtsgrundlagen liegen den Maßnahmen für Arbeitsförderung und Qualifizierung typischerweise zugrunde?
- Berücksichtigt das Jobcenter den Personenkreis der Wohnungsnotfälle in sozialen Schwierigkeiten bei der Arbeitsförderung systematisch? Wird dieser Personenkreis gesondert ausgewiesen?
- Kommen bei Ihnen Maßnahmen nach § 5 (Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes) der DVO zu §§ 67–68 SGB XII zur Anwendung? Wenn nein, warum nicht (z. B. Unkenntnis, Ablehnung durch Sozialhilfeträger, fehlende Finanzierung etc.)?
- Hat es in Ihrem Hilfeangebot bzw. in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune bzw. im

⁸ Vgl. Specht, Thomas (2013): Ergebnisse der BAG W-Umfrage zu den Auswirkungen der Kürzungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei Trägern der Wohnungslosenhilfe, http://www.bagw.de/de/themen/arbeit_und_qualifikation/tagungen_arbeit/tg_arbeit_13.html. Die Erhebung erfolgte vor der letzten Instrumentenreform und bezieht sich daher auf frühere Arbeitsmarktmaßnahmen. Sie wurde im Frühjahr 2011 durchgeführt.

Landkreis einen Rückgang der Kapazität gegeben? Wurden Arbeitsförderprogramme im SGB II aufgrund der Sparpolitik im Bund seit 2011 zurückgefahren, sodass sich die Zahl der Anbieter und der verfügbaren Plätze verringert hat? Wenn ja, um wie viele Plätze?

- Gibt es bei den Maßnahmen der Arbeitsförderung und Qualifizierung in Ihrem Hilfeangebot bzw. in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune bzw. im Landkreis Angebotslücken? Fehlen für bestimmte Zielgruppen angemessene Maßnahmen?
- Gibt es prinzipiell eine Abstimmung zwischen Maßnahmen nach SGB II mit denen nach SGB XII, insb. im Bereich der Hilfen zur Arbeitsförderung und Qualifizierung? Wenn nein, warum nicht?
- Wie hoch ist die Maßnahmedauer für Maßnahmen nach SGB II? Welche Auswirkungen haben Kurzzeitmaßnahmen?
- Sind Maßnahmen der Arbeitsförderung und Qualifizierung in Ihrem Hilfeangebot bzw. in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune bzw. im Landkreis angesichts der Lebenslage wohnungsloser Menschen zu hochschwellig angelegt und damit nicht passgenau auf die Lebenslage abgestimmt?
- Welche Schlussfolgerungen für Bedarfe bei der Weiterentwicklung des Hilfesystems im Bereich Arbeitsförderung und Qualifizierung lassen sich daraus ziehen?

2. Fachliche Standards für Maßnahmen der Arbeitsförderung und Qualifizierung

2.1 Anforderungen an den arbeitsmarktpolitischen Rahmen und Aufgabenbestimmung der Arbeitsförderung und Qualifizierung

Arbeitsmarktpolitik muss als staatliche Aufgabe auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) Arbeitskräfteangebot und -nachfrage sinnvoll ausgleichen, einen Beitrag zur sozialen Sicherung (Ausgleich bei nicht ausreichender Einkommenssicherung durch Erwerbsarbeit), zur Chancengleichheit und zur Förderung und Stützung der Arbeitsuchenden leisten. Dabei sollte ein Schwerpunkt auf die besonderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes gelegt werden, die ohne besondere Förderung nur geringe Chancen am Arbeitsmarkt haben.

Unter Hilfen zur Beteiligung am Arbeitsleben ist ein kontinuierlich zu organisierender Prozess von Hilfen für arbeitslose Menschen in Wohnungsnot und besonderen sozialen Schwierigkeiten zu verstehen: Zur Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt bis hin zur Aufnahme einer späteren Beschäftigung und der Begleitung des Überganges. Die Verbesserung der Integration in das Arbeitsleben ist nur personenorientiert und im ganzheitlichen und koordinierten Zusammenwirken mit Hilfen für andere Lebensbereiche möglich. Langfristiges Ziel der Arbeitshilfen (Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt) ist die Wiederaufnahme bezahlter Erwerbsarbeit; wo sich dies – auch mit staatlicher

Unterstützung – als nicht oder noch nicht möglich erweist, die Wiederaufnahme sinnvoller tagesstrukturierender Tätigkeiten im Rahmen von Beschäftigungsprojekten.

Grundsätze einer Arbeitsmarktpolitik für besondere Problemgruppen

Die Arbeitsmarktpolitik für besondere Problemgruppen bedarf einer Weiterentwicklung, die an folgenden Eckpunkten orientiert sein sollte:

- **Gleichstellung der Angebotsstrukturen bei Langzeitarbeitslosen:** Der Gesetzgeber sollte einen gesetzlichen Rahmen für gemeinnützige Sozialunternehmen in einem einheitlichen Regelwerk schaffen, das die besonderen Bedingungen der sozialen Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt berücksichtigt. Sinnvoll ist dazu die Schaffung von Integrationsbetrieben in Analogie zu SGB IX.
- **Einheitlicher Integrationsplan zur beruflichen Integration:** Die Frage der individuellen Förderstrategie ist nicht nach der Refinanzierung, der Hilfeart und dem begründenden Rechtsanspruch, sondern nach dem besten Weg zu beantworten. Gerade im Falle wohnungs- und arbeitsloser Menschen sind Unterstützungsleistungen in Kombination von SGB-II-Leistungen und SGB-XII-Leistungen möglich und häufig erforderlich.
- **Gleichstellung von sozialer Benachteiligung und Behinderung hinsichtlich der Sozialversicherung:** Für Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (§§ 67 ff. SGB XII) sollten die für Behinderung geltenden Standards sozialer Absicherung gelten. Bisher können z. B. Menschen, die in tagesstrukturierenden Maßnahmen der Hilfen in Wohnungsnotfällen zu Arbeitsprämien arbeiten, keine sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche erwerben. Zielführend wäre einerseits die Ausrichtung konkreter längerfristiger Beschäftigungsmöglichkeiten in Analogie zur Werkstatt für Behinderte Menschen (ohne die Beschränkung der Gemeinnützigkeit), die Ermöglichung der Sozialversicherung, arbeitnehmerähnliche Schutzrechte wie andererseits die Einbeziehung in neue Formen der Übergangsgestaltung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt (unterstützte Beschäftigung, ambulante virtuelle Werkstatt etc.)
- **Förderquoten für besonders benachteiligte Gruppen:** Die öffentlich geförderte Beschäftigung sollte konsequent so auf die Reintegration der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Gruppen ausgerichtet werden, dass über Quoten, die dem Anteil dieser Gruppen an den Langzeitarbeitslosen entsprechen, Fördermittel (der BA) vergeben werden.

Auszug aus: BAG W (2009): Arbeitsmarktpolitisches Programm der BAG Wohnungslosenhilfe e. V. – Beteiligung von Menschen in Wohnungsnot und in besonderen sozialen Schwierigkeiten am Arbeitsleben.

2.2 Beschreibung typischer Bedarfsgruppen und Anforderungen an die Programmstruktur der Arbeitsförderung und Qualifizierung

Eine sinnvolle Ableitung der Bedarfe und Programmstrukturen für Menschen in Wohnungsnot lässt sich nicht losgelöst von weiteren Zielgruppen inklusiver Arbeitsmarktpolitik vornehmen. Untersuchungen der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass ca. 90 % der Menschen in komplexen Profillagen⁹ mit erhöhtem Integrationsbedarf ohne Integration in den 1. Arbeitsmarkt bleiben (BAG W, 2013, S. 7). Es bedarf daher eines zielgruppenübergreifenden Neuansatzes, um diese Situation zu überwinden.

2.2.1 Zielgruppen inklusiver Arbeitsmarktpolitik: Sozial Ausgegrenzte (Exkludierte) des Arbeitsmarktes

Spezifische Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik sind z. Zt. Migrantinnen und Migranten, alleinerziehende Frauen, über 50-Jährige, Langzeitarbeitslose, Jugendliche und weitere Gruppen. Die Zielgruppenmerkmale differieren also nach Alter, Geschlecht und Herkunft, nicht mehr nach besonderen individuellen Problemlagen wie Krankheit, Benachteiligung oder Sucht. Andererseits hat die Bundesagentur für Arbeit in den letzten Jahren so genannte Profillagen (Bundesagentur für Arbeit, 2013) entwickelt, die ein Brückenkonzept zwischen der abstrakten Zielgruppenbestimmung und den individuellen Förderbedarfen bilden sollen. Für die Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose ist folgende übergreifende allgemeine Zielgruppenbestimmung sinnvoll, von der eine bedarfsgerechte Ableitung von Förderbedarfen ihren Ausgangspunkt nehmen kann:

Sozial Ausgegrenzte (Exkludierte) des Arbeitsmarktes

sind erwerbsfähige Personen, die keinen Zugang zu einem geeigneten Arbeitsplatz finden und ihre soziale, berufliche und persönliche Inklusion in den Arbeitsmarkt ohne besondere Förderung nicht bewältigen können.

Unter diese Definition würden in der Regel auch die Menschen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten fallen. In diesem Konzept sind folgende Elemente zentral:

- Erwerbsfähigkeit bezieht sich auf die Definition der Erwerbsfähigkeit im Sinne des SGB II, § 8, Abs. 1.
- Ein Zugang zu einem Arbeitsplatz ist nicht gegeben, d. h. die Personen haben kurz-, mittel- oder langfristig kein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis oder eine selbständige Beschäftigung. Insoweit liegt Exklusion vom Arbeitsmarkt vor, bzw. eine Inklusion ist nicht gegeben.

⁹ »Die Profillagen beschreiben somit – vergleichbar einem Koordinatensystem – den Zusammenhang von zeitlicher Integrationsprognose (inklusive Stärkenbetrachtung) und vermittlerisch relevanten Handlungsbedarfen (= Potenzialbetrachtung). Insgesamt ergeben sich demnach sechs Profillagen. Markt-, Aktivierungs- und Förderprofile beschreiben integrationsnahe Profillagen; Entwicklungs-, Stabilisierungs- und Unterstützungsprofile beschreiben komplexe Profillagen« (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2013, S. 11).

- Zugleich kann die soziale, berufliche und persönliche Inklusion in den Arbeitsmarkt nur dann gelingen, wenn es eine spezifische Förderung gibt, die über die übliche Regelförderung der Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslose hinausgeht.

Analysefragen

Analysefragen

- Wie definiert das Jobcenter bzw. die Agentur für Arbeit in Ihrer Kommune bzw. Landkreis die besonderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes?
- Hätten Wohnungsnotfälle in dieser Definition Platz? Wenn nein, warum nicht?

2.2.2 Modulare Arbeitsförderung und Qualifizierung

Zur sinnvollen Gestaltung des sozialen Arbeitsmarktes bedarf es eines Pakets gesetzesübergreifend beschreibbarer Fördermodule, die an den tatsächlichen Bedarfslagen Langzeitarbeitsloser ansetzen. Insbesondere die langfristigen psycho-sozialen Folgen jahrelanger Dauerarbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung müssen bei der Ausrichtung und Ausgestaltung von Förderprogrammen stärker als bisher berücksichtigt werden. Die veränderten Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes und der Sozialstruktur unserer Gesellschaft erfordern bei den Arbeitsförderprogrammen ein differenzierteres Vorgehen als bisher.

Fünf Fördermodule wären erforderlich, die – je nach Bedarfslage – geeignet sind, die soziale Exklusion von der Teilhabe am Arbeitsleben zu überwinden.

Tab. 7: Fördermodule nach Hilfebedarfen

Hilfebedarfe	Förderziele	Fördermodul	Rechtskreise
Aufbau von Fähigkeiten, Fertigkeiten und der Bereitschaft zur regelmäßigen Erwerbstätigkeit	Wiederherstellung, bzw. Förderung der Erwerbsfähigkeit	»Heranführen«	DVO § 5 § 69 SGB XII / § 16 ff SGB II; § 11 SGB XII
Schulische, berufliche Qualifikationsbedarfe, Umschulungsbedarfe etc.	Vermittlungsfähigkeit steigern	»Qualifizieren«	SGB XII / SGB II / SGB III / SGB VIII
Passgenaue Arbeitsplatzangebote aufbauen und anbieten	Öffentlich geförderte (subventionierte) Arbeitsplätze anbieten	»Unterstützen«	SGB XII / SGB II / SGB VIII
Passgenaue Vermittlung in Arbeitsplätze, auch unter Berücksichtigung von Integrationsbedarfen	Vermittlung in den Arbeitsmarkt	»Vermitteln«	SGB XII / SGB II / SGB III
Nachgehende Unterstützung zur Sicherung der Arbeitsaufnahme	Erhaltung des Arbeitsplatzes und der Erwerbsfähigkeit	»Begleiten«*	SGB XII / SGB II / SGB III

* nach neuerer Rechtslage (§ 16 Nr. 2) können solche Leistungen erbracht werden;
Quelle: BAG Wohnungslosenhilfe, 2009.

Fördermodul Heranführen: Das Fördermodul »Heranführen« sollte sich schwerpunktmäßig auf die vorübergehend nicht-erwerbsfähigen und mit erheblichen Vermittlungshemmnissen belasteten Personen beziehen (Staiger, 2008). Dies sind Menschen, die mit oder ohne Behinderung längere Zeit – in der Regel mehr als zwei Jahre – benötigen, um wieder in das Arbeitsleben eingegliedert werden zu können. Es geht dabei in erster Linie um Tagesstrukturierung¹⁰ und das Hinführen zu einer sinnvollen Tätigkeit im Vorfeld von Berufsarbeit. Zielgruppe wären vor allem Personen, die seit Jahren in Armut und Dauerarbeitslosigkeit leben.

Fördermodul Qualifizieren: Das Konzept des Fördermoduls »Qualifizieren« geht von einem weiten Qualifizierungsbegriff aus, der nicht nur die schulische und berufliche Bildung umfasst. Dies ist notwendig, weil nur so die Bedarfslagen tatsächlich abgedeckt werden können (Klinkert, 2008, S.2–6). Dieses Fördermodul sollte mindestens vier Formen umfassen

- a) Basisqualifikationen: Sozialkompetenzen, Lesen, Schreiben, Rechnen etc. (Koppes, 2008, S. 21–26 und Schneider, 2008, S.16–21)
- b) Schulische Qualifikationen: z. B. Nachholen von Abschlüssen
- c) Berufliche Qualifikationen: Anlernen, Ausbilden etc.
- d) Erwachsenenbildung: Kenntnisvermittlung über staatsbürgerliche und allgemeine Lebenszusammenhänge (Konter, 2008, S.11–15)

Es richtet sich damit vor allem auf Zielgruppen, deren Allgemeinbildung, schulische Bildung oder berufliche Bildung angesichts der Entwicklung des Arbeitsmarktes nicht mehr den üblichen Anforderungen entspricht.

Fördermodul Unterstützen: Das Fördermodul »Unterstützen« sollte die Integration in den Arbeitsmarkt durch Arbeitsplatzangebote (Arbeitsprojekte) in Form öffentlich subventionierter Arbeitsplätze fördern und könnte im Wesentlichen zwei Formen enthalten:

- a) Unterstütztes, aber entlohntes Arbeiten
- b) Nicht unterstütztes, aber entlohntes Arbeiten

Fördermodul Vermitteln: Das Fördermodul »Vermitteln« sollte das Erschließen der regulären Vermittlungsangebote der Bundesagentur oder privater Vermittler organisieren oder im Falle freier Träger, eigene Vermittlungen in den Arbeitsmarkt unterstützen.

Dieses Programm richtet sich vor allem an die Zielgruppen, die prinzipiell in der Lage sind, Stellen am ersten oder zweiten Arbeitsmarkt zu besetzen.

Fördermodul Begleiten: Das Fördermodul »Begleiten« sollte schwerpunktmäßig die Stabilisierung des Vermittlungserfolges nach der Vermittlung in den Arbeitsmarkt leisten. Der Grundansatz ist dabei das Jobcoaching.

Dieser Programmtyp richtet sich an Zielgruppen, bei denen der Vermittlungserfolg noch gefährdet ist. Gerade dieser Typ fehlt bei den Instrumenten der Arbeitsförderung bisher noch weitgehend.

¹⁰ Der überwiegende Teil der Angebote der Arbeitsförderung im Bereich der Hilfen für Wohnungsnotfälle entspricht diesem Fördermodul (Vgl. dazu BAG W, 2000, Angebote zur Tagesstrukturierung und BAG W, 2011, Erhebung und Analyse der Hilfen zur Qualifikation und Wiedereingliederung ins Arbeitsleben).

Analysefragen

Analysefragen

- Gibt es in Ihrer Kommune, bzw. Landkreis einen (schriftlichen) Überblick über die vorhandenen Maßnahmen der Arbeitsförderung und Qualifizierung? Wenn nein, warum nicht? Wie könnte er erreicht werden (z. B. Anfrage bei Stadtrat / Landkreistag / Jobcenter etc.)?
- Gibt es in Ihrer Kommune bzw. Landkreis Maßnahmen der Arbeitsförderung und Qualifizierung, die den o. a. Fördermodulen entsprechen?
- Welche Fördermodule fehlen gänzlich?
- Welche Schlussfolgerungen für Bedarfe bei der Weiterentwicklung des Hilfesystems im Bereich Arbeitsförderung und Qualifizierung lassen sich daraus ziehen?

2.3 Standards der organisatorischen Ausgestaltung der Fördermodule

2.3.1 Grundlegende Standards für alle Angebote

Prinzip der Inklusion

Soweit als möglich sollten die Fördermodule dem Prinzip der Inklusion folgen, d. h. von den Jobcentern bzw. Arbeitsagenturen abgeboten werden. Andererseits sind gerade beim Fördermodul Aktivieren im Regelfall gesonderte Projektsettings (Beschäftigungsprojekte) sinnvoll, um neben der Reaktivierung der Arbeitsfähigkeit und ihrer Stabilisierung die unbedingt notwendige psycho-soziale Betreuung zu gewährleisten. Allen Fördermodulen sollte ein individueller Teilhabeplan zugrunde liegen, aus dem sich die persönlichen Unterstützungsnotwendigkeiten ergeben. Gruppenbezogene Maßnahmen – also für Gruppen von mindestens zehn Personen oder mehr – mit oberflächlich ähnlichen Förderbedarfen, sollten zugunsten sehr individuell ausgestalteter Einzellösungen aufgegeben werden.

Alle Fördermodule sollten durchlässig und miteinander kombinierbar sein, d. h. sie sollten weder eine feste Reihenfolge haben noch gegeneinander abgeschottet sein. Die Arbeitsmarktförderprogramme der Sozialleistungsträger sollten diesen Bedarfen entsprechend ausgestaltet werden.

Gender Mainstreaming

 Kap. Gender

Prinzipiell sind alle Fördermodule geschlechterdifferenziert unter Einhaltung der Grundsätze des Gender Mainstreaming zu strukturieren.

Es bedarf der verstärkten Frauenförderung bei der beruflichen Integration, weil es Angebote für wohnungslose Frauen bisher kaum gibt (Becker u. a., 2006, S. 14–16). Auf die besondere Lebenslage von Frauen ist bei der Ausrichtung von Fördermodulen besonders Rücksicht zu nehmen. Generell führen viele der gegenwärtigen Regelungen im SGB II zu geschlechtsspezifischen Benachteiligungen von Frauen. So ist die Quote der geförderten Frauen gerade bei den besonders erfolgreichen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten besonders gering (Kalina / Weinkopf, 2009).

Dazu zählt vor allem eine Verzahnung mit der Bildungspolitik, z. B. bei der Bereitstellung von Betreuungsplätzen von Kindern und beruflichen Integrationsmaßnahmen.

»ARBEITEN und QUALIFIZIEREN« für Frauen in besonderen sozialen Schwierigkeiten und Wohnungsnot im Tagestreff für Frauen »TafF« in Karlsruhe von Sozpädal e.V.

 Praxisbeispiel

Der Tagestreff für Frauen wurde 2001 als integriertes ambulantes Angebot in Karlsruhe etabliert. Idee und Konzept entstanden über das Modellprojekt des Bundesministeriums für Familie, Soziales, Senioren und Jugend mit dem Titel »Hilfen für allein stehende wohnungslose Frauen in Wohnungsnot« von 1995 bis 2000. Der Zugang zum Angebot und der Beschäftigungsteil finden in drei Modulen statt:

Modul 1:

Zugang über den Tagestreff mit dem Ziel der Basisversorgung und als Beratungs- und Kontaktangebot

Modul 2:

Praktischer Beschäftigungsteil mit den Arbeitsfeldern Cafeteria-betrieb, Wäscheservice, Kleiderlager, Reinigung, einfache Verwaltungstätigkeiten, kleine Reparaturen; die Anleitung wird von einer Hauswirtschaftskraft und einer Sozialarbeiterin gewährleistet.

Modul 3:

Theoretische Qualifizierung in wöchentlichen Unterrichtseinheiten mit den Lernfeldern:

- Schlüsselqualifikationen und soziales Training
- Vermittlung von Basiswissen
- Vorbereitung auf und Vermittlung in weiterführende Qualifizierungsmaßnahmen
- Teilnahme am gesellschaftlichen und kulturellen Leben

Vergütung der Teilnehmerinnen:

In der Regel können Frauen bis zu 14 Wochenstunden arbeiten mit einer Aufwandsentschädigung von 2 Euro / Std. Zusätzlich erhalten die Frauen eine Monatsfahrkarte des ÖPNV. Seit 2008 werden neun Plätze »Tagesstrukturierende Maßnahme« nach SGB II §16,2 finanziert über kommunale Mittel; die Steuerung obliegt der ARGE Karlsruhe:

- Aufwandsentschädigung 2 Euro / Std.
- Bis 30 Wochenstunden
- & Monatsfahrkarte des ÖPNV

Mitarbeiterinnen im Tagestreff:

- 1,5 Stellen Sozialarbeit für Tagesstätte und »ARBEITEN UND QUALIFIZIEREN« aufgeteilt auf zwei Sozialarbeiterinnen
- 1 Stelle Hauswirtschaft als Anleiterin für »ARBEITEN UND QUALIFIZIEREN«
- Honorarkräfte für Vertretung und Samstagsdienste

Resümee und Eckpfeiler für den Erfolg aus fachlicher Sicht:

- Lebenslagenorientierung
- erweiterter Begriff von Arbeitsfähigkeit

- zeitflexibler Einsatz
- zeitnahe Auszahlung der Aufwandsentschädigung
- keine Befristung

Auszüge aus Hohnerlein, Lissi (2011): »ARBEITEN und QUALIFIZIEREN« für Frauen in besonderen sozialen Schwierigkeiten und Wohnungsnot im Tagestreff für Frauen »TafF« in Karlsruhe von Sozpädal e. V., in: Rosenke, Werena (Hg.), Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf, Materialien zur Wohnungslosenhilfe (BAGW), Heft 61, Bielefeld, S. 85–88.

Als weiteres Praxisbeispiel: siehe Vortrag von Karin Kühn, AG 8 a, Modekreativwerkstatt für Frauen in Frankfurt, http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_15/buta_15_ag_1.html.

Für die Fördermodule des Aktivierens, Qualifizierens und Unterstützens müssen institutionelle Leistungskerne finanziell gesichert werden.

Die Partizipation der Klienten und Klientinnen muss gewährleistet werden. Eine bloße Zuweisung an Maßnahmen und eine Zuteilung in feste Bedarfskategorien widerspricht nicht nur dem Prinzip der Effizienz und Effektivität (hohe Abbruchquoten), sondern auch dem Grundsatz der Partizipation.

Ziele, Inhalt, Zeitpunkt und Umfang der Maßnahmen bedürfen einer Abstimmung mit den sonstigen Hilfeangeboten (Gesundheit, Wohnen etc.). Trotz der Notwendigkeit stabiler Fördermodule muss die Möglichkeit zu flexiblen Leistungen erhalten bleiben; nicht jeder Bedarf passt in ein Fach. Daher ist vor alle Programme eine berufliche Clearingphase zu schalten, in der der individuelle Bedarf genau festgestellt wird.

Analysefragen

Analysefragen

- Gibt es bei Fördermodulen vom Typ Aktivieren im Regelfall gesonderte Projektsettings (Beschäftigungsprojekte) in Ihrer Kommune / Landkreis?
- Welche Zielgruppen werden durch die Fördermodule der Arbeitsförderung und Qualifizierung am Ort / im Landkreis in der Regel abgedeckt? Sind die Maßnahmen tendenziell zielgruppenübergreifend oder nur spezifisch?
- Sind alle Fördermodule geschlechterdifferenziert strukturiert und unter Einhaltung der Grundsätze des »Gender Mainstreaming« konzipiert?
- Sind institutionelle Leistungskerne (s. o.) finanziell gesichert?
- Ist bei den Maßnahmen der Arbeitsförderung und Qualifizierung in Ihrem Hilfeangebot bzw. in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune bzw. im Landkreis die Partizipation der Klienten und Klientinnen gewährleistet?
- Werden bei den Maßnahmen der Arbeitsförderung und Qualifizierung in Ihrem Hilfeangebot bzw. in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune bzw. im Landkreis regelmäßig Abstimmungen mit weiteren Hilfeangeboten vorgenommen oder läuft das nebeneinander her?
- Ist die Möglichkeit zu flexiblen Leistungen bei Sonderfällen gewahrt?

2.3.2 Sozialunternehmen als Schlüsselorganisation beruflicher Inklusion

Im Positionspapier der BAG W zum Sozialen Arbeitsmarkt (BAG W, 2013) heißt es zu Sozialunternehmen und ihrer Rolle:

»Sozialunternehmen in dem hier verwendeten Sinn sind eine Ergänzung zu den üblichen Angeboten der Aktivierung, Qualifizierung und Vermittlung im SGB II/III. Sie verfolgen das Ziel, Arbeit durch Firmengründung selber zu schaffen und in einem quotierten Maße arbeitslose Menschen mit/ in Vermittlungshemmnissen und Personen ohne Einschränkungen am Arbeitsmarkt in einem Unternehmen/ einem Arbeitszusammenhang zu beschäftigen. Die Mischung der Personengruppen (Leistungsträger und Leistungsgeminderte) lässt eine wirtschaftlich aussichtsreiche Herstellung von Gütern bzw. die Erbringung von Dienstleistungen erwarten. Die erforderliche Solidarität und Rücksichtnahme ermöglicht u. a. die persönliche Entwicklung enttäuschungsgewohnter Arbeitsloser über sämtliche Lebensbereiche hinweg. Mit dieser besonderen Zielstellung agieren Sozialfirmen unbeschränkt im Wettbewerb zur Erstellung von Gütern und Dienstleistungen jenseits der Beschränkungen von Zusätzlichkeit, Gemeinnützigkeit und Wettbewerbsneutralität (vgl. Martina Maaßen 2012)¹¹ und können dennoch die Vorzüge gemeinnütziger Unternehmen in Anspruch nehmen. Dieser Ansatz umfasst die steuerliche Behandlung der Unternehmen, die Förderung der Institution / des Unternehmens (durch Wirtschaftsförderung und Stiftungen etc.) und der leistungsgeminderten Personen.«

Quelle: BAG W (2013)

Unternehmenssteckbrief fairKauf eG, Hannover

- Gegründet: 2007
- Eröffnung des Kaufhauses: 14.01.2008
- Rechtsform: Gemeinnützige Genossenschaft
- Selbstverständnis: fairKauf Hannover versteht sich nicht als Sozialunternehmen im engeren Sinne, sondern als Wirtschaftsunternehmen mit sozialer Zielsetzung
- Hauptbeschäftigungsfelder / Arbeitsschwerpunkt / Kompetenzfelder: Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Menschen im Einzelhandel, z. B. Verkauf, Warenvorbereitung, Möbelaufbau und -abbau, Transport, Logistik
- Hauptzielgruppen der Angebote: Menschen in der Region Hannover
- Finanzierungsstruktur: Klassische Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung, davon ca. 80 % Handels- und Dienstleistungserträge; Entgelte für Leistungen an staatliche Stellen, u. a. ESF-Mittel für Bürgerarbeitsplätze

 Praxisbeispiel

¹¹ Knuth / Tenambergen (2015).

- Kooperationen/Vernetzungen: Jobcenter, Agentur für Arbeit, Einzelhandelsverband, Gemeinnützige Möbelhäuser der Region Hannover, Pro Hannover Region, Zentralverband deutscher Konsumgenossenschaft e.V., Genossenschaftsverband e.V., Mitgliedschaft in der IHK Hannover
- Das Besondere an fairKauf: 30% der Stammebelegschaft haben die Auszubildereignung. Unterstützt von zahlreichen Fachkräften sichern sie die praxisnahe und erstklassige Qualifizierung. Drei Sozialpädagogen mit der speziellen Ausrichtung für die Arbeit in einem Wirtschaftsunternehmen sorgen für eine individuelle Betreuung und Förderung bis hin zur Krisenintervention. Das Kaufhaus ist finanziell unabhängig.

Quelle: fairkauf – fair handeln fair kaufen, Infobroschüre – Bei uns steht der Mensch im Mittelpunkt. Internet: http://www.fairkauf-hannover.de/images/fairKauf_Infobroschuere.pdf

Weitere Beispiele (insbesondere große Sozialunternehmen) finden sich bei folgenden sozialen Trägern, die auch Hilfen in Wohnungsnotfällen anbieten:

- Erlacher Höhe, Einrichtung des Diakonieverbundes DORNAHOF & ERLACHER HÖHE e.V. (<http://www.erlacher-hoehe.de/hilfsangebote/bei-arbeitslosigkeit>)
- Stiftungsbereich proWerk, v. Bodelschwingschen Stiftungen Bethel (<http://www.prowerk-bethel.de/was-ist-prowerk/auftrag-grundlagen-ziele.html>)
- Kästorfer Werkstätten (DBK / DSK) (http://www.diakonie-kaestorf.de/industrielle_dienstleistungen.html)
- Herzogsägmühle, Innere Mission München – Diakonie in München und Oberbayern e.V., Handwerk und Dienstleistung (<http://www.herzogsaegmuehle.de/1609.0.html>)

Die besondere Bedeutung dieser Form von Sozialunternehmen¹² liegt in der Unterbrechung von Maßnahmekarrieren und der nachhaltigen Integration von Menschen mit / in komplexen oder multiplen Vermittlungshemmnissen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Unternehmen arbeiten überwiegend in Dauerarbeitsverhältnissen und es gelten tarifpolitische Lohnstandards. Menschen, die sich über lange Zeit erfolglos um Arbeit bemüht haben, sollten einen Anspruch auf ein begleitendes Coaching haben. Im Rahmen des geltenden Arbeits- und Arbeitsvertragsrechtes bleibt den geförderten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Weg in eine ungeförderte Beschäftigung offen.

Bis heute fehlt allerdings ein bundesgesetzlicher Rahmen für Sozialunternehmen in einem einheitlichen Regelwerk innerhalb der Sozialgesetzbücher, das die besonderen Bedingungen der sozialen Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt berücksichtigt.

¹² Die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe hat bereits im November 2008 die Gründung von sog. Fairholder Value Unternehmen vorgeschlagen und die Rahmenbedingungen definiert. Vgl. Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe (2008): Von der diakonischen Beschäftigungsgesellschaft zum FairholderValue Unternehmen? Positionspapier, 11. November 2008.

Analysefragen

- Werden Maßnahmen der Arbeitsförderung und Qualifizierung in Ihrem Hilfeangebot, bzw. in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune in der Organisationsform von Sozialunternehmen durchgeführt?
- Welche Fördermodule bietet das Sozialunternehmen an?
- Haben Menschen in Wohnungsnot Zugang zu dem / den Sozialunternehmen? In welchem Umfang?
- Sehen Sie die Möglichkeit der trägerübergreifenden Gründung eines Sozialunternehmens?

Analysefragen

2.4 Berufliches Clearing

Ein entscheidender Baustein im gesamten Förderkonzept Hilfen zur Arbeit und Qualifizierung ist das berufliche Clearing. Dabei geht es um eine »strukturierte Vorgehensweise bei der Vermittlung langzeitarbeitsloser Menschen« (Ballweg, 2011, S. 77 ff.) in die einzelnen Fördermodule.

Servicestelle für Arbeitsgelegenheiten, Katholischer Männerfürsorgeverein, München

Sie sind bereits seit einiger Zeit ohne Arbeit und beziehen Arbeitslosengeld II. Trotz vieler Bewerbungen ist es Ihnen noch nicht gelungen, eine Arbeitsstelle zu finden. Eventuell steht ihre Arbeitslosigkeit in einem Zusammenhang mit dem Verlust einer eigenen Wohnung, einer Haftstrafe, einer Sucht- oder einer psychischen Erkrankung.

Unser Angebot: Projekt für Vermittlung von Basisqualifikationen (Pünktlichkeit, Termintreue, Zuverlässigkeit, Meldung bei Krankheit ...) als Vorbereitung für den ersten Arbeitsmarkt. Vorwiegend Hausmeister- und Hauswirtschaftshelfer, weitere Stellen in den Bereichen Verwaltungshelfer, Veranstaltungshelfer, Sozialpflegerische Hilfskraft, Helfer in einer Arztpraxis und Helfer in der Gemeindecaritas. Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt oder in eine andere geeignete Maßnahme z.B. Suchttherapie, Dauerarbeitsplatz).

Unsere Zielgruppe: Langzeitarbeitslose Menschen mit Anspruchsberechtigung für Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (Grundsicherung für Arbeitsuchende), deren Arbeitslosigkeit möglicherweise auch mit dem Verlust der Wohnung, einer Haftstrafe oder einer Sucht- und/oder psychischen Erkrankung im Zusammenhang steht.

Unser Profil: Feststellung der individuellen Kompetenzen und Ressourcen sowie beruflicher Interessen; Vermittlung in eine geeignete Tätigkeit.

Praxisbeispiel

Dauer der Maßnahme: Die Teilnehmer des Projektes werden durch die zuständigen Arbeitsvermittler der ARGE München zugewiesen.

Kostenträger: Overhead – Finanzierung durch die ARGE München.

[http://www.kmfv.de/einrichtungen/einrichtungssuche/index.html?tx_centerserach_pi1\[showUid\]=3&cHash=cc3a47c6ed4af7c7f518412cfb306790](http://www.kmfv.de/einrichtungen/einrichtungssuche/index.html?tx_centerserach_pi1[showUid]=3&cHash=cc3a47c6ed4af7c7f518412cfb306790);
vgl. zum Kontext dieses Projektes auch: Ballweg, 2011.

Ein weiteres interessantes Projekt des Beruflichen Clearing und Vermittlung, das leider am 30.6.2015 beendet wurde, war das Projekt »Gut zu tun« in Berlin; vgl. dazu im Einzelnen: Giese, 2009.

Abstimmung mit den sonstigen
Hilfeangeboten

Grundlage dazu ist die Feststellung der Kompetenzen und Ressourcen der Menschen in Wohnungsnot. Auf dieser Grundlage erfolgt die personenzentrierte berufliche Integrationsplanung, die in einen Teilhabeplan »Inklusion in Arbeit« münden sollte.¹³ Dieser muss nach dem Grundsatz der Abstimmung mit den sonstigen Hilfeangeboten ggf. in einen Gesamtplan nach § 68 Abs.1 SGB XII aufgenommen werden.

Berufliches Clearing kann bei kleineren Hilfeangeboten dezentral im Rahmen von Fördervereinbarungen (Leistungstypen) oder auch zentral in spezialisierten größeren beruflichen Trainingszentren (BTZ)¹⁴ stattfinden.

Analysefragen

Analysefragen

- Ist bei den Maßnahmen der Arbeitsförderung und Qualifizierung in Ihrem Hilfeangebot bzw. in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune bzw. im Landkreis ein berufliches Clearing vorgesehen?
- Berücksichtigt das Konzept die Notwendigkeit in die gesamte Palette der möglichen Fördermodule zu vermitteln?
- Ist das berufliche Clearing in den Hilfeangeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in der Kommune bzw. im Landkreis dezentral und/oder zentral organisiert?
- Ist es zielgruppenspezifisch oder zielgruppenübergreifend (nicht nur persönlich-individuelle Wohnungsnotfälle) organisiert?
- Wird der Hilfeplan »Inklusion in Arbeit« gemäß dem Grundsatz der Abstimmung mit den sonstigen Hilfeangeboten ggf. in einen Gesamtplan nach § 68 Abs.1 SGB XII aufgenommen?
- Wird der Gesamtplan nach § 68 SGB XII regelmäßig mit der Eingliederungsvereinbarung nach §15 SGB II abgestimmt oder läuft das nebeneinander her?

¹³ Vgl. zu den Besonderheiten der beruflichen Integrationsplanung und Clearingmodellen Ballweg, 2011, S. 77–84.

¹⁴ Vgl. <http://www.bag-btz.de/home/index.html>.

2.5 Trägerübergreifende Kooperationsverbünde

Ein Anbieter in der Hilfe für Wohnungsnotfälle kann nur selten alle Fördermodule anbieten. Dies ist allenfalls bei großen fachbereichsübergreifenden sozialen Trägern möglich, die neben Jugendhilfe, Eingliederungshilfe etc. u. a. auch Hilfen in Wohnungsnotfällen anbieten. Der Regelfall sind kleine und mittlere Anbieter der Hilfen in Wohnungsnotfällen, die entweder keinen eigenen Hilfebereich Arbeit und Qualifizierung aufbauen können oder nur ein oder zwei Fördermodule anbieten, in aller Regel nur das Fördermodul Aktivieren. Dann fehlen Übergangsmöglichkeiten in weitergehende Hilfen.

Daher sind unter der Regie der Kommunen lokale trägerübergreifende und gut vernetzte Strukturen zur Schaffung niedrighschwelliger und individueller Angebote unter aktiver Beteiligung der Betroffenen erforderlich. Die Absprachen der Akteure in den unterschiedlichen Lebensbereichen Betroffener sind erheblich zu verbessern: So sind Ziele und Schritte in der Kombination mehrerer Fördermodule (vgl. Abschnitt 2.2.2) im Einzelfall z. B. zwischen Sozialdiensten der Wohnangebote (stationär, teilstationär, ambulant, Betreutes Wohnen etc.) und den Akteuren der Grundsicherungsträger für Arbeitsuchende im Dialog mit dem Leistungsberechtigten abzustimmen und in Abständen hinsichtlich ihrer Wirkungen zu bewerten.¹⁵

Analysefragen

- Wie sieht die Trägerlandschaft der Maßnahmen der Arbeitsförderung und Qualifizierung am Ort / im Landkreis aus? Verbundsysteme? Unverbundene Einzelangebote?
- Gibt es bei der Arbeitsförderung Kooperationen zwischen frei-gemeinnützigen Trägern und der Kommune / dem Jobcenter?
- Sind Industrie- und Handelskammern resp. Handwerkskammern und evtl. Gewerkschaften an Kooperationen beteiligt?
- Gibt es Kooperationen mit der Privatwirtschaft? Gibt es organisierte Kontakte zu privaten Arbeitgebern? Wie sind Kooperationen gestaltet?
- Welche privaten Arbeitgeber nehmen auch wohnungslose, erwerbsfähige Arbeitnehmer? In welchen Arbeitsverhältnissen?

Analysefragen

3. Der Entwicklungsstand und die Entwicklungsbedarfe des lokalen Hilfesystems

Um den Entwicklungsstand und die Entwicklungsbedarfe des lokalen Hilfesystems im Bereich Arbeitsförderung und Qualifizierung insgesamt einschätzen zu können, sind folgende ergänzende Fragen zu stellen, mit denen Antworten auf die Analysefragen zusammengefasst werden können:

¹⁵ Vgl. dazu insbesondere Giese, 2009, der ein Verbundsystem für Berlin darstellt, dass diese Problematik sehr gut löst. Vgl. zur Projektdarstellung auch Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e. V., 2010.

Analysefragen

Analysefragen

- Wo liegen die größten Schwächen im gegenwärtigen Angebot?
- Wo sind die Stärken des vorhandenen Angebots?
- Wie ist die bisherige Wirkung der lokalen Maßnahme zur Arbeitsförderung und Qualifizierung für Menschen in Wohnungsnot gemessen an den Zielen?
- Was wäre vorrangig zu tun, um den Bereich zu entwickeln bzw. weiter zu entwickeln?

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2000): Angebote zur Tagesstrukturierung als Hilfe zur Alltagsbewältigung im Rahmen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten. Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2004): Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. zur Kooperation der Wohnungslosenhilfe mit den Agenturen für Arbeit und zur zukünftigen Organisation der Arbeitshilfen, Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2009): Arbeitsmarktpolitisches Programm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. – Beteiligung von Menschen in Wohnungsnot und in besonderen sozialen Schwierigkeiten am Arbeitsleben, Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2011): Bericht des Fachausschusses Arbeit und Qualifizierung – Erhebung und Analyse der »Hilfen zur Qualifikation und Wiedereingliederung ins Arbeitsleben« für Menschen in Wohnungsnot (Wohnungsnotfälle) und in sozialen Schwierigkeiten in Deutschland, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 2, S. 69–75

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2013): Sozialer Arbeitsmarkt und Sozialunternehmen: Voraussetzungen und Anforderungen eines innovativen Förderinstruments für die vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, Bielefeld

Ballweg, Thomas (2011): Anforderungen an sinnvolles Unterstützen und Vermitteln, in: Rosenke, Werena (Hg.): Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 61, Bielefeld, S. 77–84

Becker, Ursula; Hohnerlein, Lissi; Klemm, Inge (2006): ARBEITEN UND QUALIFIZIEREN – eine wenig beachtete Aufgabe des Hilfesystems für wohnungslose Frauen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 48, Nr. 1, S. 14–16

Bednarek-Gilland, Antje (2015): Fragiler Alltag. Lebensbewältigung in der Langzeitarbeitslosigkeit, Sozialwissenschaftliches Institut der EKD (SI), Hannover

BEST 3S e.V. (Hg.) (2007): Handbuch für soziale Beschäftigungsunternehmen. Betriebliche Strategien und betriebswirtschaftliche Instrumente für soziale Beschäftigungsunternehmen. Tools und Perspektiven, Neu-Ulm

Binding, Lothar (2007): Erwerbsarbeit für Langzeitarbeitslose Menschen jenseits von Hartz IV?, in: BEST 3S e.V. (Hg.) (2007)

Brünner, Frank (2013): Die Leistungspflicht des Sozialhilfeträgers für Leistungen der Beschäftigungshilfe nach §§ 67, 68 SGB XII am Beispiel

teilstationärer Beschäftigungsangebote im Rheinland, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr.1, S.19–31

Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2013): Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III), Fachliche Hinweise der BA, Nürnberg

Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e.V. (Hg.) (2010): GUT ZU TUN – Arbeit, Beschäftigung und Qualifizierung. Existenzsicherung und Integration, Berlin

Giese, Björn (2009): GUT ZU TUN – Arbeit, Beschäftigung und Qualifizierung für Personen in besonderen Lebenslagen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 51, Nr.1, S.37–39

Großkopf, Helga (1990): Bedingungen und Verlauf des Berufs- und Arbeitsbereiches und die Auswirkungen auf die Nichtseßhaftigkeit, in: Albrecht, Günter; Holtmannspötter, Heinrich: Lebensläufe. Von der Armut zur »Nichtseßhaftigkeit« oder wie man »Nichtseßhafte« macht, Armutskarrieren und Stigmatisierung, Band 1, Bielefeld, S.355–477

Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2009): Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen – zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen. IAQ-Report 2009–05. Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation. Universität Duisburg-Essen, Duisburg, Essen

Klinkert, Raimund (2008): Berufliche und allgemein bildende Qualifikationsmaßnahmen für wohnungslose Menschen – wie geht das heute?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 50, Nr.1, S.2–6

Konter, Astrid (2008): Niedrigschwellige Erwachsenenbildung in der Arbeit mit Frauen in schwierigen Lebenssituationen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 50, Nr.1, S.11–15

Koppes, Reinhart (2008): Alphabetisierung und Deutsch-Förderunterricht. Ein Projekt der Ordensgemeinschaft der Armen Brüder des heiligen Franziskus, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 50, Nr.1, S.21–26

Schneider, Johanna (2008): Bildung und Alphabetisierung – Stiefkinder der Wohnungslosenhilfe?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 50, Nr.1, S.16–21

Specht, Thomas (2016): Rechtsverwirklichung im Hilfesystem der Hilfen für Wohnungsnotfälle – Eine Einführung, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 65, Berlin

Staiger, Jürgen (2008): VIADUCT – ALG II: Integration durch die Vermittlung von Basisqualifikationen bei ganzheitlicher psychosozialer Betreuung – ein Erfahrungsbericht. Auswertung der BAG W-Blitzumfrage, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 50, Nr.1, S.7–11

Zuckmayer, Carl (1931): Der Hauptmann von Köpenick. Ein deutsches Märchen in drei Akten, Berlin

Weiterführende Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2001): Für eine bürger- und gemeindenahe Wohnungslosenhilfe. Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2003a): Für eine gesetzlich bindende Kooperation zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den Trägern der Sozialhilfe. Stellungnahme der BAG W zur Zuständigkeitsregelung in der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 45, Nr. 4, S.130

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2003b): Recht auf Teilhabe am Arbeitsleben – auch für Benachteiligte! Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

Dörre, Klaus; Scherschel, Karin; Booth, Melanie; Haubner, Tine; Marquardsen, Kai; Schierhorn, Karen (2013): Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main

Notz, Gisela (2008): Integration durch Arbeit und Bildung für wohnungslose Frauen, in: Schröder, Helmut: Ist soziale Integration noch möglich? Die Wohnungslosenhilfe in Zeiten gesellschaftlicher Spaltung, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 60, Bielefeld

Obermeier, Tim; Schultheiss, Karin; Sell, Stefan (2013): Endstation Arbeitsgelegenheit? Teilhabeperspektiven in Ein-Euro-Jobs, Remagen

Wipprecht, Hannelore (2009): Erfahrungen aus der sozialen Betreuung und Beratung Langzeitarbeitsloser, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 51, Nr. 4, S.120–121

Weblinks

Knuth, Matthias; Tenambergen, Thomas (2015): »Inklusiver Arbeitsmarkt«. Vereinheitlichung der öffentlich geförderten Beschäftigung für behinderte und nicht behinderte Menschen? Gutachten für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW, http://www.martina-maassen.com/fileadmin/martina-maassen.com/2015/Gutachten_Inkl_AM_Knuth-TenambergenEF-9-15.pdf

Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe (2008): Von der diakonischen Beschäftigungsgesellschaft zum FairholderValue Unternehmen? Positionspapier, http://www.diakonie-rwl.de/cms/media/pdf/fachverbaende/FV_berufliche_soziale_integrations_abi/download/Veranstaltungen/mv08/KonzeptFairholderValue.pdf

Kapitel 15

Gewalt gegen wohnungslose Menschen

Benjamin Giffhorn

Gewalt gegen wohnungslose und sozial ausgegrenzte Menschen ist ein alltägliches Phänomen in unserer Gesellschaft. Die Gewalt reicht dabei von Beleidigung und Nötigung über Diebstahl und Raub bis hin zu Körperverletzung, Vergewaltigung, Totschlag und Mord. Die Täterinnen und Täter kommen aus unterschiedlichen Schichten der Gesellschaft, darunter auch Menschen, die selber wohnungslos sind und im näheren sozialen Umfeld der Opfer leben.

Seit 1989 wurden in Deutschland mindestens 212 wohnungslose Menschen durch nicht-wohnungslose Täterinnen und Täter getötet, mindestens 249 durch ebenfalls wohnungslose Täterinnen und Täter. Weitere 570 Körperverletzungen durch nicht-wohnungslose Täterinnen und Täter sowie 234 Körperverletzungen durch ebenfalls wohnungslose Täterinnen und Täter sind dokumentiert. Diese Opferzahlen werden durch die BAG Wohnungslosenhilfe anhand systematischer und kontinuierlicher Presse-Beobachtung ermittelt.¹

Das Dunkelfeld der Gewalt – also das Ausmaß der nicht öffentlich bekannt gewordenen Taten – dürfte sehr groß sein, da wohnungslose Menschen aus verschiedenen Gründen Gewalttaten gegen sich häufig nicht anzeigen, z. B. aus Angst vor den Täterinnen und Tätern, aus Angst vor der Polizei, Misstrauen gegenüber Behörden oder aufgrund psychischer Traumatisierung. Auch in den Medien wird eher über »spektakuläre« Fälle und weniger über die alltägliche Gewalt berichtet. Wissenschaftliche Forschung zu Gewalt gegen wohnungslose Menschen ist ebenfalls wenig vorhanden.

Insbesondere auch bei Gewalt gegen wohnungslose Frauen ist ein großes Dunkelfeld zu vermuten, da Frauen häufiger von scham- und angstbesetzter sexualisierter Gewalt betroffen sind und häufiger in ökonomischer Abhängigkeit von männlichen Tätern leben. Auch ist in dieser Hinsicht die Forschungslage noch schwieriger und dürftiger als ohnehin schon beim Thema Gewalt gegen wohnungslose Menschen im Allgemeinen.

In der Auseinandersetzung mit der Frage von Gewalt gegen wohnungslose Menschen ist auch der Unterschied zwischen direkter Gewalt und sog. struktureller Gewalt zu beachten. Unter direkter Gewalt lassen sich die bisher besprochenen Gewalttaten, bei denen es unmittelbare Täterinnen bzw. Täter und Opfer gibt, verstehen. Als strukturelle Gewalt hingegen lassen sich gesellschaftliche Mechanismen verstehen, welche wohnungslose Menschen in der Ausübung oder Wahrnehmung ihrer Rechte, insbesondere ihrer Grund- und Menschenrechte, behindern oder einschränken. Dies kann z. B. durch systematische Diskriminierung im Wohn-, Gesundheits- oder Arbeitsbereich vorkommen, teilweise aufgrund unzureichender Rechtspraxis.

Gewalt-Statistik

Dunkelfeld der Gewalt

Direkte Gewalt und strukturelle Gewalt

🔗 Kap. Wohnen, Gesundheit, Arbeit, Frauen, Migration

¹ Stand 31.12.2014, Erhebung der BAG Wohnungslosenhilfe e. V., im Internet abrufbar unter: http://www.bagw.de/de/themen/gewalt/statistik_gewalt.html.

1. Ursachen und Hintergründe der Gewalt gegen wohnungslose Menschen

Die statistische Auswertung der von der BAG Wohnungslosenhilfe dokumentierten Fälle (vgl. Rosenke, 2005) und ebenso die Ergebnisse einer Forschungsstudie zu Gewalt gegen wohnungslose Menschen in Nordrhein-Westfalen (vgl. Pollich, 2012) zeigen, dass sich die Motivation und die Umstände der Gewalttaten signifikant danach unterscheiden, ob die Täterinnen und Täter selber wohnungslos sind bzw. in der sog. »Wohnungslosenszene« oder »Straßenszene« verkehren oder ob sie aus anderen gesellschaftlichen Schichten stammen.

Wohnungslose
Täterinnen und Täter

Bei den Gewalttaten von Täterinnen und Tätern, die selber wohnungslos sind, kennen sich Täterinnen bzw. Täter und Opfer in der Regel vorher schon. Diese Gewalt entsteht häufig aus einer Streitsituation mit im Verhältnis zur Schwere der Tat üblicherweise geringfügigem Anlass. Häufig sind dabei sowohl Täterinnen und Täter als auch Opfer alkoholisiert. Teilweise ist diese Gewalt aber auch Ausdruck und/oder Folge von Abhängigkeits-, Ausbeutungs- und Unterdrückungsbeziehungen zwischen Täterinnen bzw. Tätern und Opfern. Insbesondere bei Gewalt männlicher Täter gegenüber weiblichen Opfern ist diese Gewalt häufig auch sexualisiert.

Nicht-wohnungslose
Täterinnen und Täter

Bei den Gewalttaten von Täterinnen und Tätern, die aus anderen gesellschaftlichen Schichten kommen, kennen sich Täterinnen bzw. Täter und Opfer für gewöhnlich vorher nicht oder kaum. Diese Gewalt findet häufig überfallartig oder nach kürzerer Interaktion, teilweise nach Provokationen durch die Täterinnen und Täter, statt. In einem Teil der Fälle sind die Täterinnen und Täter dabei alkoholisiert, in einem anderen Teil spielt Alkohol aber auch keine oder keine bedeutsame Rolle. Die Opfer sind dabei häufig alleine und in erkennbar schutzloser Verfassung, z. B. weil sie alkoholisiert sind, sichtbar körperlich oder psychisch krank sind oder weil sie im öffentlichen Raum schlafen. Insbesondere bei Gewalt männlicher Täter gegenüber Frauen ist auch diese Gewalt oft sexualisiert.

Die ebenfalls wohnungslosen Täterinnen und Täter sind, statistisch betrachtet, überwiegend männlich, in der Regel im gleichen Alter wie ihre Opfer und sie handeln meistens als Einzeltäter. Die nicht-wohnungslosen Täterinnen und Täter sind ebenfalls überwiegend männlich, allerdings in der Regel deutlich jünger als ihre Opfer – teilweise handelt es sich um Jugendliche –, und sie handeln seltener als Einzeltäter, sondern vielmehr in Gruppen oder aus Gruppen heraus.

Tatmotivation

Bezüglich der Tatmotivation zeigt sich, dass bei Gewalt unter wohnungslosen Menschen häufig affektive Faktoren – also Handlungsantriebe, die auf unmittelbar in einer (Konflikt-)Situation entstehenden Emotionen beruhen – eine bedeutsame Rolle spielen. Zugleich sind diese Täterinnen und Täter (ebenso wie ihre Opfer) häufig in ihrer Sozialisation durch vielfältige Formen von Gewalt geprägt, und zusätzlich verringert ihre gegenwärtig schwierige psychische und soziale Lage ihre (potenzielle) Fähigkeit, Konflikte ohne Gewalt zu lösen.

Hingegen spielen bei Gewalt von nicht-wohnungslosen Täterinnen und Tätern gegen wohnungslose Menschen häufig vorurteilsbezogene Motive eine Rolle, d. h. hier eine abwertende bis feindliche Einstellung gegenüber den Opfern. Dabei ordnen die Täterinnen und Täter ihre Opfer aufgrund bestimmter Merkmale, die häufig vorurteilsbestimmt und

äußerlich sind, der von ihnen abwertend so definierten sozialen Gruppe der »Wohnungslosen« oder »Obdachlosen« zu.²

Eine solche vorurteilsbezogene Abwertung oder Feindlichkeit gegenüber einer bestimmten sozialen Gruppe wird in der Sozialwissenschaft auch als »Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit« bezeichnet. Solche negativen Einstellungen oder Ressentiments sind in unserer Gesellschaft in allen Schichten verbreitet, sowohl gegenüber wohnungslosen Menschen als auch gegenüber anderen sozialen Gruppen wie z. B. Homosexuellen, Migrantinnen und Migranten oder Erwerbslosen.³

Gruppenbezogene
Menschenfeindlichkeit

Die ideologischen Hintergründe dieser negativen Einstellungen oder Ressentiments gegenüber wohnungslosen Menschen lassen sich, soweit erkennbar, häufig in sozialdarwinistischen und auch patriarchalen bzw. sexistischen Weltbildern und Denkmustern verorten (vgl. Teidelbaum, 2013). Die Tatsache, dass Sozialdarwinismus und Patriarchalismus in unserer Gesellschaft, wie oben erwähnt, durchaus weit verbreitet sind und sie zugleich auch integrale Bestandteile faschistischer bzw. nationalsozialistischer Ideologie sind, dürfte die gesellschaftliche und politische Bedeutung und Bedrohlichkeit eines solchen menschenfeindlichen Resonanzbodens deutlich machen.

Sozialdarwinismus und
Patriarchalismus

Unter Sozialdarwinismus⁴ lässt sich allgemein eine Ideologie verstehen, welche eine Ungleichwertigkeit von Menschen und eine natürliche Konkurrenz zwischen Menschen behauptet. Sozialdarwinismus spiegelt damit als Weltbild tatsächlich bestehende Ungleichheits- und Konkurrenzverhältnisse in unserer Gesellschaft und rechtfertigt und stabilisiert somit diese Verhältnisse zugleich auch. Patriarchalismus als Ideologie männlicher Herrschaft über Menschen, Gesellschaft und Natur ergänzt sich tendenziell mit der Ideologie des Sozialdarwinismus und spiegelt und rechtfertigt Ungleichheitsverhältnisse zwischen den Geschlechtern, d. h. die Unterdrückung und Ausbeutung von Frauen durch Männer.

Abwertung und
Entmenschlichung

Durch die Abwertung und Entmenschlichung wohnungsloser Menschen mittels sozialdarwinistischer Einstellungen und Vorurteile wird einer entsprechenden Gewalttat durch Menschen, die sich gegenüber dieser sozialen Gruppe abzugrenzen und aufzuwerten suchen, Vorschub geleistet. Im Zusammenspiel mit individuellen Aggressionspotenzialen und sozialpsychologischen Faktoren im sozialen Umfeld der Täterinnen und Täter wird ein Ausbruch von Gewalt in teils sehr brutaler oder sadistischer Form begünstigt. Patriarchale Einstellungen und Vorurteile können ebenfalls mittels Abwertung wohnungsloser Menschen im Sinne einer *Ent-Männlichung*, also dem vermeintlichen Nicht-Entsprechen der Opfer mit von den Täterinnen und Tätern so wahrgenommenen Männlichkeitsbildern – insbesondere bezüglich Herrschaft, Konkurrenzfähigkeit und heterosexueller Potenz – Gewalttaten Vorschub leisten. In diesem Sinne suchen sich die Täterinnen und Täter dabei durch die Gewalt in ihrer (selbst so wahrgenommenen) Männlichkeit zu bestätigen (bei Tätern) oder sich

Ent-Männlichung

² Die so von den Täterinnen und Tätern definierte Gruppe wird von ihnen entsprechend auch mit abwertenden Begriffen bezeichnet, z. B. »Penner« oder »Asoziale«.

³ Vgl. dazu die Publikationsreihe »Deutsche Zustände« zum Forschungsprojekt »Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit« des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) der Universität Bielefeld, die von 2002 bis 2011 in zehn Bänden erschienen ist und über die Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Befragungen zu »Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit« in Deutschland berichtet: Heitmeyer, 2002 bis 2011.

⁴ Ähnliche Begriffe sind auch »Klassismus« oder »Sozialrassismus«.

Rechtsextreme Gewalt

selbst als würdiges, weibliches Pendant von (selbst so wahrgenommener) Männlichkeit zu bestätigen (bei Täterinnen).⁵

Ein Teil der nicht-wohnungslosen Täterinnen und Täter ist eindeutig dem rechtsextremen Spektrum zuzuordnen, z. B. aufgrund von Mitgliedschaft in oder Kontakt zu entsprechenden Gruppen oder Organisationen oder wegen des Besitzes einschlägiger Gegenstände wie Tonträger oder Schriften. Ein weiterer Teil der nicht-wohnungslosen Täterinnen und Täter hat keinen unmittelbaren Bezug zum rechtsextremen Spektrum, zeigt und vertritt aber die o. g. menschenfeindlichen Ideologien mehr oder minder offen und handelte bei der Tat entsprechend.

Die Verachtung, Diskriminierung und Vernichtung wohnungsloser Menschen ist integraler Bestandteil nationalsozialistischer Ideologie und Politik. Dies gilt sowohl für die Vergangenheit als auch für die Gegenwart. Unter den knapp 200 Todesopfern rechter Gewalt in Deutschland seit 1990 sind dementsprechend auch ca. 20 % wohnungslose Menschen.⁶ In zahlreichen weiteren Fällen von Gewalt gegen wohnungslose Menschen lassen sich sozialdarwinistische und/oder patriarchale Motive erkennen (vgl. Teidelbaum, 2013).

Verfolgung und Ermordung wohnungsloser Menschen im Nationalsozialismus

Unter der nationalsozialistischen Herrschaft in Deutschland von 1933 bis 1945 wurden wohnungslose Menschen systematisch diskriminiert, verfolgt, zur Arbeit gezwungen, inhaftiert, sterilisiert und schlussendlich auch ermordet.

Der ideologische Hintergrund dieser Verbrechen war das offen verkündete Ziel der Nazis, sog. »Asoziale« aus der sog. »Volksgemeinschaft« bzw. dem sog. »Volkskörper« zu entfernen, da sie angeblich arbeitsunwillig (»arbeitsscheu«) und unproduktiv seien. Das rassistisch-völkische Denken der Nazis behauptete dabei, dass »Asozialität« biologisch vererbbar sei und daher »Asoziale« an der Fortpflanzung gehindert werden müssten, anstatt ihnen durch sozial- und wohlfahrtspolitische Maßnahmen bessere Lebenschancen zu ermöglichen. Als »asozial« wurden vor allem Wohnungslose, Langzeiterwerbslose, Alkoholiker, verarmte kinderreiche Familien, Prostituierte und Kleinkriminelle bezeichnet.

Die erste umfassende Verfolgungsaktion der Nazis gegen wohnungslose Menschen fand bereits im September 1933 durch sog. Bettlerrazzien statt, bei der zehntausende wohnungslose Menschen zunächst inhaftiert und danach in Arbeitshäuser zwangseingewiesen wurden. Diese Aktion fand dabei unter Billigung und Mithilfe vieler Einrichtungen und Verbände der damaligen Wandererfürsorge (Vorläufer der heutigen Hilfen in Wohnungsnotfällen) statt.

In den folgenden Jahren wurde die Repression gegen wohnungslose Menschen durch die Nazis fortgeführt (weiterhin unter Mithilfe der Wandererfürsorge), indem wohnungslose Menschen, die ohne

⁵ Vgl. dazu auch Fichtner, 2011.

⁶ Vgl. dazu die Zahlen der Amadeu-Antonio-Stiftung zu den Todesopfern rechter Gewalt in Deutschland seit 1990, unter <http://www.opferfonds-cura.de/zahlen-und-fakten/todesopfer-rechter-gewalt>.

Wanderbücher oder abseits vorgegebener Wanderstraßen angetroffen wurden, verhaftet oder in Arbeitshäuser und auch Konzentrationslager eingewiesen wurden. Zudem wurde auch ein Teil der wohnungslosen Menschen zwangssterilisiert aufgrund der Diagnose des sog. »angeborenen Schwachsinn«, die u. a. eine moralisch unangepasste Lebensweise bezeichnete.

Im Sommer 1938 schließlich wurden in zwei Verhaftungswellen, heute als »Aktion Arbeitsscheu Reich« bezeichnet, über zehntausend Menschen, die als »asozial« eingestuft wurden, in Konzentrationslager eingesperrt und dort zur Arbeit gezwungen, gefoltert und ermordet. Unter diesen Verhafteten waren viele wohnungslose Menschen, und auch in den folgenden Jahren wurden immer wieder wohnungslose Menschen in Konzentrationslager deportiert. In den Konzentrationslagern mussten die als »asozial« eingestuften Häftlinge den sog. »Schwarzen Winkel« an ihrer Häftlingskleidung zur Kennzeichnung als »Asoziale« tragen. Bis heute ist diese Opfergruppe des Nationalsozialismus nicht systematisch anerkannt und kaum entschädigt worden.

*Die BAG W hat zur Aufarbeitung und Dokumentation dieser Verbrechen eine Wanderausstellung mit Begleitheft erstellen lassen:
Ayaß, Wolfgang: Wohnungslose im Nationalsozialismus. Begleitheft zur Wanderausstellung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., Bielefeld, 2007.*

http://www.bagw.de/de/tagungen/ns_ausstellung.html.

Wohnungslose Menschen werden auch aufgrund bestimmter Merkmale und Umstände, welche mit ihrer besonderen sozialen Lage einhergehen können, häufiger und leichter zu Opfern von Gewalt (vgl. Pollich, 2012). Dazu gehören der (schutzlose) Aufenthalt im öffentlichen Raum, sichtbare körperliche und/oder psychische Schwäche bzw. Krankheit, der Aufenthalt in (Not-)Unterkünften ohne ausreichende Gewaltprävention, Konflikte um knappe (materielle) Ressourcen im sozialen Umfeld (z. B. auf der Straße), der Aufenthalt in entsprechenden sozialen »Szenen« mit hohem Alkoholkonsum und niedrigen gewaltfreien Konfliktlösungsfähigkeiten, und die Ausübung kleinkrimineller Überlebensstrategien. Insbesondere für wohnungslose Frauen erhöht sich diese Bedrohungslage noch hinsichtlich sexualisierter bzw. sexistischer Gewalt.

Gelegentlich werden auch Übergriffe von Polizistinnen und Polizisten sowie von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Ordnungsämtern und von privaten Sicherheitsdiensten auf wohnungslose Menschen öffentlich bekannt. Auch hier dürfte es ein ernstzunehmendes Dunkelfeld geben, u. a. aufgrund der Ängste der Opfer, die Gewalttaten überhaupt anzuzeigen, oder wegen fehlender Zeuginnen und Zeugen der Taten.

Eine Schnittstelle zwischen struktureller Gewalt und direkter Gewalt besteht immer dann, wenn die staatlichen oder vom Staat beauftragten oder privaten Sicherheits- und Ordnungskräfte (Polizei, Ordnungsbehörden, private Sicherheitsdienste, etc.) systematische Diskriminierung von wohnungslosen Menschen durch Anwendung körperlichen Zwangs oder körperlicher Gewalt durchsetzen. Dies geschieht vor allem bezüglich des

Gewalt und soziale Notlage

Gewalt von Sicherheits- und Ordnungskräften

👁 Kap. Vertreibung

Zugangs zum öffentlichen Raum und zu öffentlicher Infrastruktur und wird im Kapitel »Vertreibung« näher betrachtet.

Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit

2. Geeignete Ansätze und Maßnahmen zur Gewaltprävention

Als Ausgangspunkt für geeignete Ansätze und Maßnahmen zur Gewaltprävention ist zunächst zu betonen, dass das Grundgesetz und die Menschenrechte das Leben und die körperliche Unversehrtheit jedes Menschen garantieren.⁷ Ebenso ist festzuhalten, dass die oben beschriebenen Formen direkter Gewalt unter das Strafrecht fallen und polizeilich, staatsanwaltschaftlich und gerichtlich zu verfolgen und aufzuklären sind.

Gewalt gegen wohnungslose Menschen sollte entsprechend durch präventive und nachsorgende Konzepte und Maßnahmen sowie konsequente Strafverfolgung eingedämmt werden. Insbesondere menschenverachtende und rechtsextreme Motive und Hintergründe der Gewalt sollten dokumentiert und wissenschaftlich und politisch aufgearbeitet werden.⁸

Kooperation mit Polizei- und Justizbehörden

Für die Einrichtungen und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen ist es daher wichtig, dauerhafte und konstruktive Kontakte und Kooperationsbeziehungen zur lokalen Polizei, Staatsanwaltschaft und Justiz aufzubauen und zu pflegen. Dies kann einerseits dazu dienen, die Behörden bei der Strafverfolgung zu unterstützen, andererseits aber auch dazu, die Behörden für die Art und das Ausmaß der Gewalt gegen wohnungslose Menschen zu sensibilisieren. Bei Gewalt unter wohnungslosen Menschen kann eine solche Sensibilisierung der Polizei deeskalierende Vorgehensweisen befördern, ob bei Einsätzen im öffentlichen Raum oder auch in Einrichtungen und Diensten der Hilfen in Wohnungsnotfällen.

👍 Praxisbeispiel

Gemeinsame Anlaufstelle Bonner Innenstadt (G.A.B.I.)

Am sog. »Bonner Loch«, einem Fußgängerbereich in der Nähe des Hauptbahnhofs in Bonn, der sich seit den 1980er Jahren zum Treffpunkt für die Straßenszene (Obdachlose, Punks, Alkoholiker, Drogenabhängige) entwickelt hat, wurde 1992 eine gemeinsame Dienststelle von Polizei und Ordnungsbehörde eingerichtet. Diese gemeinsame Dienststelle (»Gemeinsame Anlaufstelle Bonner Innenstadt (G.A.B.I.)«) dient dazu, die Straßenszene am »Bonner Loch« und die umgebende Innenstadt-Fußgängerzone zu überwachen, u. a. durch Streifengänge. Zudem kooperiert die G.A.B.I. mit der Bundespolizei des nahe gelegenen Hauptbahnhofs.

Dabei fungiert die G.A.B.I. vor allem als Instanz zur Prävention von Gewalt und Konflikten in der Straßenszene sowie über die Straßenszene hinaus und verbessert so die allgemeine Sicherheitslage vor Ort. Die G.A.B.I. arbeitet dabei mit Sozialarbeiterinnen und

⁷ Grundgesetz Art. 2, Abs. 2; Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Art. 3.

⁸ Vgl. dazu den »Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland« der BAG W (BAG W, 2014, S. 18 f.).

Sozialarbeitern bzw. sozialen Einrichtungen, darunter der Hilfen in Wohnungsnotfällen, zusammen, um den wohnungslosen, drogenabhängigen und sozial ausgegrenzten Menschen aus der Straßenszene soziale Hilfen anzubieten.

Die Beamtinnen und Beamten der G.A.B.I. fungieren dabei allerdings nicht als Ersatz-Straßensozialarbeiter, sondern verbessern durch die Kooperation mit sozialen Einrichtungen und deren (Straßen-)Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern die Möglichkeit einer kompetenten und professionellen Sozialen Arbeit vor Ort. Durch diese Zusammenarbeit können wiederum die Beamtinnen und Beamten der G.A.B.I. für die Lebens- und Problemlagen der Menschen aus der Straßenszene besser sensibilisiert werden und differenzierter und effektiver Straftaten vorbeugen bzw. gegen Straftaten vorgehen.

Seit 2008 besteht ein Alkoholverbot im zentralen Bereich des »Bonner Lochs«, wodurch sich die Straßenszenen teilweise an die angrenzenden Bereiche des »Bonner Lochs« und auch an andere Orte der Bonner Innenstadt verlagert haben. Im Zuge einer geplanten großflächigen Umbebauung des Bahnhofsvorplatzes und des »Bonner Lochs« ab 2017 wird auch die Dienststelle der G.A.B.I. einen neuen Standort in der Nähe beziehen. Dieser Standort soll aber die räumliche Nähe zu den teilweise verlagerten Straßenszenen weiterhin gewährleisten, damit die wichtige Arbeit der G.A.B.I. fortgesetzt werden kann.

http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/buergerdienste_online/buergerservice_a_z/01168/index.html?lang=de.

Allerdings sollten sich die Hilfen in Wohnungsnotfällen immer zugleich auch um eine kritische Distanz zu den Polizei- und Justizbehörden bemühen.⁹ Gerade im Falle von Polizeigewalt gegen wohnungslose Menschen muss das Vertrauensverhältnis zu den Klientinnen und Klienten durch eine klar definierte, transparente und unabhängige Beziehung zu den Behörden gewahrt werden. Auch bei kritischer Prozessbeobachtung, die bei Strafverfolgung gegen wohnungslose Täterinnen und Täter sehr wichtig sein und ggf. durch die Kooperation mit zivilgesellschaftlich engagierten Gruppen realisiert werden kann, sollten keine (informellen) Abhängigkeitsverhältnisse das Eintreten für die Interessen wohnungsloser Täterinnen und Täter beeinträchtigen.

Ein weiterer wichtiger Ansatz zu Gewaltprävention sind Angebote sozialarbeiterischer Opfer- und Täterberatung. Diese können zum einen in den Einrichtungen und Diensten der Hilfen in Wohnungsnotfällen selber ermöglicht werden, ggf. durch Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zum anderen können solche Angebote durch Institutionen außerhalb der Hilfen in Wohnungsnotfällen, mit denen Kooperationen aufgebaut wurden, realisiert werden. Dazu zählen vor allem Angebote von Straffälligenhilfe und Opferberatungsdiensten.¹⁰

Kritische Distanz zu den
Polizei- und Justizbehörden

Opfer- und Täterberatung

⁹ Vgl. dazu auch die Studie von Kati Lang zu vorurteilsmotivierten Straftaten und deren Verfolgung durch Polizei und Justiz (Lang, 2014).

¹⁰ Z. B. Beratungsstellen für Opfer rechter Gewalt in Dortmund (<http://www.backup-nrw.org>) und Düsseldorf (<https://www.opferberatung-rheinland.de>).

 Praxisbeispiel

Anti-Gewalt-Training für wohnungslose Männer (KMFV München)

Im »Haus an der Chiemgaustraße«, einer Wohn- und Beratungseinrichtung für wohnungslose Männer in München, betrieben vom Katholischen Männerfürsorgeverein München e.V. (KMFV), wurde 2006 in Zusammenarbeit mit einem Team namens »DeKom« (Deeskalationskompetenz) der Psychiatrischen Klinik des Max-Planck-Institutes für Psychiatrie in München ein Training zur Gewaltvermeidung entwickelt und durchgeführt. Mittels dieses Trainings können wohnungslose Männer lernen, ihr Gewalt- und Aggressionspotenzial zu vermindern und gewaltfreie Konfliktlösungsmethoden zu nutzen. Hintergrund und Anlass für die Entwicklung dieses Trainings war die Erfahrung in der Einrichtung, dass ein Teil der Bewohner zu Aggressionen und Gewalt neigt und auch schon wegen Körperverletzungen straffällig geworden ist. Die Ziele des Trainings, also eine Reduzierung von Gewalt und Konflikten in der Einrichtung, eine Steigerung des Selbstwertgefühls und der Selbstsicherheit der Trainings-Teilnehmer und das Erlernen von gewaltfreien Handlungsmöglichkeiten, konnten in zufriedenstellendem Maße erreicht werden.

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem Anti-Gewalt-Training im »Haus an der Chiemgaustraße« wurden auch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter aus anderen Einrichtungen des KMFV in Bezug auf Gewaltprävention am Psychologie-Department der Ludwig-Maximilian-Universität München geschult. In der Folge wurden entsprechende Anti-Gewalt-Trainings in weiteren Einrichtungen für wohnungslose Menschen des KMFV entwickelt und durchgeführt. Die Anti-Gewalt-Trainings wurden und werden in den Einrichtungen bei entsprechendem Bedarf (z. B. wenn es viele neue Bewohner gibt) auch erneut angeboten bzw. durchgeführt.

Jürgenson, Gert; Busch-Wübbena, Uwe: »Antigewalttraining« für wohnungslose Männer. Zivilcourage und Gewaltverzicht – Ein Training für Bewohner des Hauses an der Chiemgaustraße, in: Rosenke, Werena (Hg.): Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf, Bielefeld, 2011, S. 467–478.

Psychotherapeutische Angebote

Darüber hinaus kann es auch zielführend sein, Opfer (bei Traumatisierung) oder Täterinnen und Täter in psychotherapeutische Angebote zu vermitteln. Auch dies setzt allerdings ggf. Kooperationsbemühungen voraus und zudem eine geeignete psychotherapeutische Infrastruktur vor Ort. Außerdem dürfte die Hemmschwelle der Klientinnen und Klienten, entsprechende Angebote anzunehmen bzw. aktiv zu suchen, eher hoch sein.

Frauenspezifische Beratung

Bezüglich der Prävention von Gewalt gegen wohnungslose Frauen bietet sich auch eine Kooperation mit Frauenhäusern oder spezifischen Frauenberatungsdiensten an, z. B. spezielle Dienste für Migrantinnen, Familienplanung, Sexarbeiterinnen. Auch Polizei und Justiz bieten teilweise frauenspezifische Beratung an.

Um das allgemeine soziale Klima in einem bestimmten Stadtteil zu verbessern, kann auch die Kooperation mit Akteuren, Einrichtungen und

Diensten der Quartiersarbeit bzw. der sozialraumorientierten Sozialen Arbeit hilfreich sein. Vor allem in Verbindung mit einer sozialraumorientierten Arbeit kann über aktive Öffentlichkeitsarbeit und (lokal-)politische Aktivität das Thema Gewalt und Gewaltprävention im Sozialraum thematisiert und konstruktiven Maßnahmen zugeführt werden. Dabei kann auch die partizipative Einbindung der Klientinnen und Klienten in diese Aktivitäten ein förderlicher Weg sein. Die Zusammenarbeit mit interessierten Akteuren aus der Zivilgesellschaft kann hier zielführend und fruchtbar sein, z. B. mit (politischen) Jugendgruppen oder kirchlich engagierten Gruppen. So gibt es z. B. lokale Gedenkinitiativen, die der Ermordung wohnungsloser Menschen durch rechtsextreme Täterinnen und Täter gedenken und politische und gesellschaftliche Veränderungen anmahnen.¹¹

Die organisatorische und räumliche Gestaltung und ggf. Umgestaltung der Einrichtungen und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen kann ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Gewaltprävention liefern. Hierbei sollte darauf geachtet werden, dass für Frauen separate Räumlichkeiten und Angebote vorhanden sind, um patriarchaler bzw. sexistischer Gewalt präventiv entgegenzuwirken. Insbesondere in stationären Einrichtungen und bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung ist die Privatsphäre und Rückzugsmöglichkeit für die Bewohnerinnen und Bewohner zu gewährleisten und zu schützen, insbesondere für Frauen sind separate Räumlichkeiten auch in der ordnungsrechtlichen Unterbringung unbedingt notwendig.

Die aktive Einbindung von Klientinnen und Klienten in die Gestaltung von (sozialen) Räumen i. S. v. Gewaltprävention kann hierbei die Ergebnisse verbessern. Auch können Formen selbstorganisierter Gewaltprävention und Konfliktlösungsmechanismen zur Minderung eines potenziell gewaltsamen Klimas beitragen bzw. die Konfliktlösungsfähigkeiten und das Selbstvertrauen der Klientinnen und Klienten erhöhen. Dies kann z. B. auch sozialarbeiterisch in Angebote aus dem Bereich Sport, Kunst und Kultur integriert werden.

Auch eine Dokumentation der (bekannt gewordenen) Gewalt gegen wohnungslose Menschen im Sozialraum / im Stadtteil kann sinnvoll sein, um die konkrete Ausprägung der Gewalt vor Ort besser einschätzen und somit besser auf sie reagieren zu können. Eine Zusammenarbeit mit (sozial-)wissenschaftlichen Akteuren kann hier ggf. nähere Erkenntnisse liefern durch eine systematische Analyse der Gewalt und/oder des sozialen Klimas. Entsprechende Ergebnisse der Dokumentation und Analyse können auch zur Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden.

3. Entwicklungsstand des lokalen Hilfesystems einschätzen und Entwicklungsbedarfe erkennen

Im Folgenden werden zentrale Analysefragen vorgeschlagen, welche in der Praxis eine grundlegende Einschätzung des Entwicklungsstands des lokalen Hilfesystems bezüglich der Prävention von Gewalt gegen wohnungslose Menschen ermöglichen sollen. Daran anknüpfend können dann entsprechende Entwicklungsbedarfe erkannt werden.

Sozialraumorientierte
Soziale Arbeit

(Um-)Gestaltung von
Einrichtungen und Diensten

🕒 Kap. Frauen

🕒 Kap. Notversorgung

Aktive Einbindung von
Klientinnen und Klienten

Dokumentation und
Analyse von Gewalt

Analysefragen

¹¹ Z. B. die Günter-Schwannecke-Gedenkinitiative in Berlin (<http://guenterschwannecke.blogspot.eu>) und die Kampagne in Gedenken an Eckard Rütz und Klaus-Dieter Gerecke in Greifswald (<http://schonvergessen.blogspot.de>).

3.1 Ausmaß und Formen von Gewalt

Analysefrage

Analysefrage

- Welches Ausmaß und welche Formen von Gewalt gegen wohnungslose Menschen gibt es in Ihrer Kommune / Ihrem Landkreis / Ihrem Stadtteil und in den Einrichtungen / Diensten des lokalen Hilfesystems?

Befragungen zu Ausmaß und Formen von Gewalt

Durch die Befragung wohnungsloser Menschen, ggf. in Zusammenarbeit mit öffentlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren wie z. B. Polizei, Hochschulen, Zeitungen, Opferberatungsdiensten oder Stadtteilvereinen, kann das Vorkommen von Gewalt in Erfahrung gebracht werden. Dabei ist es wichtig, die Art der Delikte (z. B. Raub, Körperverletzung) und ihre Motive (z. B. Sozialdarwinismus) zu beachten, sowie Gewalt unter wohnungslosen Menschen von Gewalt nicht-wohnungsloser gegen wohnungslose Menschen zu unterscheiden. Auch soziodemographische Merkmale von Täterinnen bzw. Tätern und Opfern, wie Geschlecht, Alter und ethnische Herkunft, sollten beachtet werden. Anhand der Ergebnisse der Befragungen kann besser eingeschätzt werden, welches Ausmaß die Gewalt gegen wohnungslose Menschen hat, wo die Gewalt vorkommt, welche Formen und Motive von Gewalt auftreten und wer (typischerweise) die Täterinnen bzw. Täter und Opfer sind.

Entsprechend der Ergebnisse der Befragungen sollten Ansätze und Maßnahmen zur Gewaltprävention eingesetzt werden, die den spezifischen Bedarfen vor Ort gerecht werden. Dazu zählen vor allem konstruktive Kontakte und Kooperationsbeziehungen zur lokalen Polizei, Staatsanwaltschaft und Justiz, Angebote sozialarbeiterischer Opfer- und Täterberatung, Kooperationen mit Frauenhäusern oder spezifischen Frauenberatungsdiensten und die organisatorische und räumliche Gestaltung und ggf. Umgestaltung der Einrichtungen und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen.

3.2 Problembewusstsein in Bezug auf Gewalt

Analysefrage

Analysefrage

- Ist ein Problembewusstsein in Ihrer Kommune / Ihrem Landkreis / Ihrem Stadtteil und in den Einrichtungen / Diensten des lokalen Hilfesystems in Bezug auf Gewalt gegen wohnungslose Menschen vorhanden?

Befragungen zum Problembewusstsein

Durch die Befragung relevanter öffentlicher und gesellschaftlicher Institutionen, z. B. Polizei, Ordnungsbehörden, private Sicherheitsdienste (z. B. bei der Bahn), Staatsanwaltschaft, Gerichte, Zeitungen, Sozialbehörden, etc. kann das Vorhandensein eines Problembewusstseins in der Kommune / im Landkreis / im Stadtteil besser eingeschätzt werden. Eine systematische Befragung unter den Mitarbeiterinnen und

Mitarbeitern in den Einrichtungen und Diensten des Hilfesystems kann das Vorhandensein eines Problembewusstseins im Hilfesystem überprüfen. Die Befragung wohnungsloser Menschen kann einerseits die Selbsteinschätzung der potenziellen Gefährdung durch Gewalt in Erfahrung bringen und andererseits auch Indizien für das Vorhandensein von Problembewusstsein in der Kommune / im Landkreis / im Stadtteil liefern.

Entsprechend der Ergebnisse der Befragungen sollten Ansätze und Maßnahmen eingesetzt werden, welche das Problembewusstsein erhöhen, insbesondere Informations- und Fortbildungsangebote sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

3.3 Konzepte und Maßnahmen zur Prävention von Gewalt

Analysefrage

- Sind Konzepte und Maßnahmen zur Prävention von Gewalt gegen wohnungslose Menschen in Ihrer Kommune / Ihrem Landkreis / Ihrem Stadtteil und in den Einrichtungen / Diensten des lokalen Hilfesystems vorhanden?

Analysefrage

Auch bei dieser Frage kann durch die Befragung relevanter öffentlicher und gesellschaftlicher Institutionen, z. B. Polizei, Ordnungsbehörden, Opferberatungsdienste, Staatsanwaltschaft, Gerichte, Justizvollzugsanstalten, etc. in Erfahrung gebracht werden, ob es entsprechende Konzepte und Maßnahmen vor Ort gibt. Ebenso sollte überprüft werden, ob es in den Einrichtungen und Diensten des Hilfesystems solche Konzepte und Maßnahmen bereits gibt.

Entsprechend der Ergebnisse der Befragungen sollten geeignete Konzepte und Maßnahmen eingesetzt werden bzw. durch verbands- und lokalpolitische Aktivität gefordert werden.

Recherche zu Konzepten und Maßnahmen

Literatur

Ayaß, Wolfgang (2007): Wohnungslose im Nationalsozialismus. Begleitheft zur Wanderausstellung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (2014): Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland, Berlin

Fichtner, Jörg (2011): Wohnungslose Männer und die anderen Männer, in: Rosenke, Werena (Hg.): Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 61, Bielefeld, S. 455–466

Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) (2002–2011): Deutsche Zustände, Frankfurt a. M.

Lang, Kati (2014): Vorurteils kriminalität. Eine Untersuchung vorurteilsmotivierter Taten im Strafrecht und deren Verfolgung durch Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte, Schriften zur Kriminologie, Baden-Baden

Pollich, Daniela (2012): Gewalt gegen Wohnungslose – Ergebnisse einer Opferbefragung, in: Specht, Thomas (Hg.): Armut, Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit in Deutschland. Ein Reader zur Überwindung von

Wohnungslosigkeit und Armut, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 62, Bielefeld, S. 545–564

Rosenke, Werena (2005): Wohnungslose Männer und Frauen als Gewaltopfer und Täter, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 47, Nr. 4, S. 141–145

Teidelbaum, Lucius (2013): Obdachlosenhass und Sozialdarwinismus, Münster

Weblinks

Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) der Universität Bielefeld: <http://www.uni-bielefeld.de/ikg>

Statistik zu Gewalt gegen und unter wohnungslosen Menschen (Erhebung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.): http://www.bagw.de/de/themen/gewalt/statistik_gewalt.html

Wanderausstellung der BAG Wohnungslosenhilfe zu Wohnungslosen im Nationalsozialismus: http://www.bagw.de/de/tagungen/ns_ausstellung.html

Zahlen der Amadeu-Antonio-Stiftung zu den Todesopfern rechter Gewalt in Deutschland seit 1990: <http://www.opferfonds-cura.de/zahlen-und-fakten/todesopfer-rechter-gewalt>

Kapitel 16

Vertreibung und Konfliktlösung im öffentlichen Raum

Benjamin Giffhorn

Wohnungslose Menschen sind beim Aufenthalt im öffentlichen Raum¹ und bei der Nutzung öffentlicher Infrastruktur² immer wieder von Diskriminierung, Ausgrenzung und Vertreibung betroffen. Dadurch werden sie bei der Wahrnehmung ihrer Grund- und Bürgerrechte behindert und eingeschränkt.

Allgemein sind Menschen, die von Armut betroffen sind, in besonderem Maße auf die Nutzung öffentlicher Infrastruktur angewiesen, da sie sich privat-kommerzielle Infrastruktur häufig nicht leisten können oder ihnen die Nutzung (teils rechtswidrig) verwehrt wird.

1. Wohnungslose Menschen und öffentlicher Raum / öffentliche Infrastruktur

Aufgrund ihrer besonderen sozialen Lage haben wohnungslose Menschen teilweise spezifische Bedürfnisse bezüglich des Aufenthalts im öffentlichen Raum und der Nutzung öffentlicher Infrastruktur. Dies gilt insbesondere, aber nicht nur, wenn die Betroffenen ohne Unterkunft auf der Straße leben oder ihren sozialen Lebensmittelpunkt im öffentlichen Raum haben. Folgende Aspekte öffentlichen Raums und öffentlicher Infrastruktur sind für wohnungslose Menschen besonders wichtig:

- Öffentlicher Personennahverkehr, da Formen individueller Mobilität häufig mit höheren Kosten verbunden sind und/oder aufgrund von Krankheit / Behinderung nicht genutzt werden können;
- Möglichkeiten sozialen Beisammenseins im öffentlichen Raum, da privater Raum nur sehr begrenzt zur Verfügung steht und kommerzieller Raum häufig zu teuer ist;
- Öffentliche kulturelle Angebote und Freizeitangebote, da private und/oder kommerzielle Angebote häufig zu teuer sind oder wegen Ausgrenzung und Diskriminierung nicht zugänglich sind;
- Insbesondere für wohnungslose Menschen ohne Unterkunft sind zudem öffentliche Sanitäreinrichtungen, Möglichkeiten zur Körperpflege / Körperhygiene und Möglichkeiten zur Kleidungswäsche sehr wichtig. Dieses sollte durch entsprechende Notversorgungsangebote ausreichend und in menschenwürdiger Form bereitgestellt werden.

Spezifische Bedürfnisse

👁 Kap. Notversorgung

Der Schutz vor Gewalt im öffentlichen Raum ist ebenfalls sehr wichtig, da wohnungslose Menschen häufig diskriminiert und ausgegrenzt werden,

Schutz vor Gewalt

¹ Dazu zählen vor allem öffentliche Plätze, Parks und Grünanlagen, Fußgängerzonen und -passagen, öffentliche Wege und Straßen.

² Dazu zählen vor allem Bahnhöfe, Flughäfen, Öffentlicher Personennahverkehr (Busse und Bahnen), Kultur- und Freizeiteinrichtungen (z.B. Bibliotheken, Schwimmbäder, Stadteiltreffs, Volkshochschulen).

🕒 Kap. Gewalt

Gleichberechtigte
Nutzungsmöglichkeiten

Geschlechtergerechte
Räume / Infrastrukturen

🕒 Kap. Frauen

Menschenrechte und
Grundgesetz

Allgemeine Begrenzungen
der Nutzung

mit Vorurteilen zu kämpfen haben, überdurchschnittlich häufig Opfer von Gewalt werden und zu den besonders durch rechte Gewalt gefährdeten sozialen Gruppen zählen.

Entsprechend müssen öffentlicher Raum und öffentliche Infrastruktur so gestaltet werden, dass auch wohnungslosen, armen und sozial ausgegrenzten Menschen gleichberechtigte Nutzungsmöglichkeiten ermöglicht bzw. nicht verwehrt werden. Dies gilt vor allem auch für ggf. erhobene Kosten der Nutzung, die nicht zu hoch sein dürfen oder nach Möglichkeit gar nicht erhoben werden sollten.³

Auch müssen öffentlicher Raum und öffentliche Infrastruktur geschlechtergerecht gestaltet werden. Für (wohnungslose) Frauen müssen gleichberechtigte Zugänge und Nutzungsmöglichkeiten bestehen. Aufgrund der vorherrschenden patriarchalen gesellschaftlichen Verhältnisse müssen auch Räume und Infrastrukturen bereitgestellt werden, die ausschließlich für Frauen zugänglich sind und Schutz vor Gewalt, insbesondere sexistischer und sexueller Gewalt, gewährleisten.

1.1 Rechtliche Grundlagen

Im Sinne von Gleichberechtigung und allgemeiner Gleichbehandlung, garantiert durch die Menschenrechte und das Grundgesetz,⁴ haben wohnungslose, arme und sozial ausgegrenzte Menschen selbstverständlich jedes Recht, den öffentlichen Raum und die öffentliche Infrastruktur gleichberechtigt und diskriminierungsfrei zu nutzen.⁵

Die Nutzung des öffentlichen Raums und der öffentlichen Infrastruktur kann allerdings eine allgemeine Begrenzung finden, falls es im Interesse der Gefahrenabwehr⁶ nötig ist, der erlaubnisfreie Gemeingebrauch⁷ überschritten wird, für besondere Teile des öffentlichen Raums bzw. der öffentlichen Infrastruktur von der Kommune (Straßen-)Satzungen oder spezielle Widmungen festgelegt sind oder ein begrenzendes Hausrecht, Beförderungsbedingungen in öffentlichen Verkehrsmitteln o. Ä. bestimmte Nutzungen untersagen. Abweichende Nutzungen können dann ggf. als erlaubnispflichtige Sondernutzungen zugelassen werden oder durch die Ordnungsbehörden, die Ausübenden des Hausrechts bzw. der Beförderungsbedingungen und ggf. durch die Polizei unterbunden werden.

Für die Nutzung des öffentlichen Raums – abgesehen von Teilen, die durch (Straßen-)Satzungen oder Widmungen noch weitergehend beschränkt sind – gelten bei folgenden Aspekten, die für wohnungslose Menschen besondere Bedeutung haben können, teilweise Begrenzungen (vgl. dazu Hecker, 2015):

³ Z. B. Ermäßigungen durch einen kommunalen »Sozialpass« für Menschen mit niedrigem Einkommen.

⁴ Grundgesetz Art. 3; Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Art. 2, Art. 7.

⁵ Wohnungslosigkeit selbst wurde erst mit der Aufhebung des sogenannten »Landstreicherparagrafen« (§ 361 StGB) im Jahr 1974 im Zuge der großen Strafrechtsreform entkriminalisiert. Nach § 361 StGB wurde mit Geldstrafe bis zu fünfhundert Deutsche Mark oder mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Wochen bestraft, wer als Landstreicher umherzog oder wer bettelte oder Kinder zum Betteln anleitete oder ausschickte.

⁶ Vgl. Definition »Gefahrenabwehr« unter <http://www.juraforum.de/lexikon/ Gefahrenabwehr>.

⁷ Vgl. Definition »Gemeingebrauch« unter <http://www.juraforum.de/lexikon/ Gemeingebrauch>.

Sitzen und Liegen: Das Sitzen und Liegen im öffentlichen Raum ist nach herrschender Rechtsauffassung grundsätzlich als erlaubnisfreier Gemeingebrauch anzusehen, allerdings kann es durch die Ordnungsbehörden eingeschränkt oder untersagt werden, insofern der Gemeingebrauch für andere Menschen dadurch eingeschränkt wird oder es im Interesse der Gefahrenabwehr notwendig ist. Einschränkungen müssen konkret und personenbezogen begründet werden und dürfen nicht durch pauschale Platzverweise sanktioniert werden.

Lagern und Nächtigen: Das Lagern und Nächtigen im öffentlichen Raum ist nach herrschender Rechtsauffassung grundsätzlich nicht als erlaubnisfreier Gemeingebrauch anzusehen, kann allerdings durch die Kommunen bzw. Ordnungsbehörden geduldet werden, sofern dies nicht dem Interesse der Gefahrenabwehr entgegensteht oder den Gemeingebrauch anderer Menschen einschränkt.

Kälte- und Hitzeschutz: Grundsätzlich besteht für jeden Menschen ein Recht darauf, sich vor gesundheitsschädlicher Kälte oder Hitze schützen zu können bzw. geschützt zu werden.⁸ Daher dürfen Menschen aus dem öffentlichen Raum und aus öffentlicher Infrastruktur nicht vertrieben werden, sofern sie dort Schutz vor Kälte oder Hitze suchen und ihnen keine alternativen Aufenthaltsmöglichkeiten zur Verfügung stehen bzw. zur Verfügung gestellt werden.

Treffpunkte: Grundsätzlich besteht für alle Menschen in Deutschland das Recht, sich im öffentlichen Raum zu versammeln und gemeinsam aufzuhalten.⁹ Auch in diesem Fall kann dies durch die Ordnungsbehörden eingeschränkt werden, sofern der Gemeingebrauch anderer Menschen beeinträchtigt wird oder es im Interesse der Gefahrenabwehr notwendig ist. Auch hier müssen Einschränkungen konkret und personenbezogen begründet werden und dürfen nicht durch pauschale Platzverweise sanktioniert werden.

Alkoholkonsum: Pauschale Verbote des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum sind im Interesse der Gefahrenabwehr nicht zulässig, da eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch Alkoholkonsum nicht notwendig entsteht. Insofern der Gemeingebrauch anderer Menschen beeinträchtigt wird oder es im konkreten Fall im Interesse der Gefahrenabwehr notwendig ist, kann der Alkoholkonsum aber untersagt werden. Auch diese Verbote müssen konkret und personenbezogen begründet werden und dürfen nicht durch pauschale Platzverweise oder Hausverbote sanktioniert werden.

Betteln: Grundsätzlich ist das Betteln im öffentlichen Raum als erlaubnisfreier Gemeingebrauch anzusehen und somit erlaubt. Auch das Betteln kann aber durch die Ordnungsbehörden untersagt werden, insofern der Gemeingebrauch für andere Menschen dadurch eingeschränkt wird oder es im Interesse der Gefahrenabwehr notwendig ist. Dies kann insbesondere bei aggressivem Verhalten der Bettelnden oder bei gewerblich organisiertem Betteln der Fall sein. Auch hier müssen diese Verbote konkret und personenbezogen begründet werden und dürfen nicht durch pauschale Platzverweise sanktioniert werden. Organisiertes bzw. kollektives Betteln ohne gewerblichen Zweck oder aktives, aber nicht sog. aggressives Betteln hingegen sind zulässig.

Verkauf von Straßenzeitungen: Der Verkauf von Straßenzeitungen im öffentlichen Raum kann von der Kommune als eine gewerbliche Nutzung

⁸ Im Sinne des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit: Grundgesetz Art. 2, Abs. 2; Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Art. 3.

⁹ Grundgesetz Art. 8.

eingestuft werden und bedarf dann als erlaubnispflichtige Sondernutzung einer entsprechenden Genehmigung durch die Kommune.

Pfandflaschen sammeln: Pfandflaschen dürfen im öffentlichen Raum und aus öffentlichen Müllbehältern frei gesammelt werden. Das Sammeln von Pfandflaschen aus privaten Müllbehältern (z. B. von Supermärkten) ist hingegen nicht erlaubt. Das Sammeln in öffentlicher Infrastruktur bzw. aus dortigen Müllbehältern (z. B. Bahnhöfe, Flughäfen) kann per Hausrecht verboten werden – in diesem Fall können aber evtl. durch das Engagement der Hilfen in Wohnungsnotfällen vor Ort Duldungen des Sammelns mit den Betreibern vereinbart werden.¹⁰

Straßenmusik: Das Spielen von Straßenmusik gegen Spenden von Passantinnen und Passanten im öffentlichen Raum kann von der Kommune als eine Sondernutzung eingestuft werden, insbesondere wenn dadurch der Gemeingebrauch für andere Menschen eingeschränkt ist. Entsprechend bedarf das Spielen von Straßenmusik dann als erlaubnispflichtige Sondernutzung einer entsprechenden Genehmigung durch die Kommune.

1.2 Vertreibung und Ausgrenzung

Missachtung von
Rechtsgrundlagen

In der ordnungsrechtlichen Praxis und dem Vorgehen nach Hausrecht, Beförderungsbedingungen o. Ä. werden vor Ort teilweise Einschränkungen und Verbote durchgesetzt und angewandt, welche die oben dargelegten rechtlichen Grundlagen zum Nachteil der Betroffenen missachten oder pauschalisierend wirken. Dies geschieht in allen oben genannten Bereichen und richtet sich häufig gegen sozial ausgegrenzte Menschen, insbesondere gegen drogen- und alkoholkonsumierende, bettelnde und auf der Straße lebende Menschen.

Vorurteile

Bei solcherart Vertreibung werden häufig unangemessene, vorurteilsbezogene Gründe vorgeschoben, welche sich z. B. nicht auf ein konkretes, zu unterbindendes Verhalten beziehen oder nicht konkret auf eine Person bezogen sind, sondern pauschalisierend angewandt werden und wesentlich auf die bloße Anwesenheit sozial ausgegrenzter Menschen abzielen. Durch diese häufig am äußerlichen Erscheinungsbild oder Verhaltensweisen wie Alkoholkonsum festgemachte Diskriminierung und Vertreibung erleiden die betroffenen Menschen zusätzlich zur sozialen auch noch eine räumliche Ausgrenzung aus der Gesellschaft.

Räumliche Ausgrenzung

Die Motivation zur Diskriminierung geht dabei u. a. von privaten Geschäftsleuten, Verantwortlichen öffentlicher Infrastruktur und auch von der allgemeinen Bevölkerung aus,¹¹ die vermeintliche »Störungen« oder »Belästigungen« durch die Betroffenen bisweilen auch mittels Beiträgen in örtlichen Medien behaupten und entsprechende diskriminierende politische Maßnahmen fordern.

¹⁰ So gibt es mittlerweile an einigen Flughäfen (z. B. Köln-Bonn, Stuttgart, Hamburg) spezielle Behälter für Pfandflaschen, die von zusätzlich angestellten, ehemals langzeiterwerbslosen Menschen geleert werden.

¹¹ Vgl. dazu auch die Publikationsreihe »Deutsche Zustände« zum Forschungsprojekt »Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit« des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) der Universität Bielefeld, die von 2002 bis 2011 in zehn Bänden erschienen ist und über die Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Befragungen zu »Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit« in Deutschland berichtet: Heitmeyer, 2002 bis 2011.

Besonders problematisch stellt sich die Situation vor Ort für die Betroffenen in der Regel dann dar, wenn im öffentlichen Raum durch entsprechende (Straßen-)Satzungen oder Widmungen Verhaltensweisen wie Alkoholkonsum, Betteln, Straßenmusik, Pfandflaschen sammeln, etc. entgegen der oben dargestellten Rechtslage restriktiv beschränkt oder untersagt werden. Dadurch werden arme und sozial ausgegrenzte Menschen im öffentlichen Raum z. B. von Treffpunkten verdrängt, und wichtige finanzielle (Über-)Lebensstrategien betroffener Menschen werden eingeschränkt oder unmöglich gemacht.

Im Falle des Lagerns und Nächtigens sozial ausgegrenzter Menschen, die eines Platzes oder einer Infrastruktur verwiesen werden, wird teilweise gegen die Verpflichtung zur Hilfe seitens der Behörden verstoßen, sofern den Betroffenen keine Möglichkeit der Unterkunft und Notversorgung angeboten und auf Wunsch des Betroffenen auch praktisch zugänglich gemacht wird.¹² Die Verpflichtung zur Hilfe gilt selbstverständlich insbesondere, wenn sich die Betroffenen erkennbar in einer zusätzlichen Notlage neben der Obdachlosigkeit befinden, vor allem bei Unterkühlungsgefahr, erkennbar behandlungsbedürftigen Erkrankungen, Hilflosigkeit infolge starker Alkoholisierung oder Drogenkonsums und Ähnlichem. Es ist ausdrücklich zu empfehlen, das Lagern und Nächtigen von wohnungslosen und sozial ausgegrenzten Menschen im öffentlichen Raum von Seiten der Kommunen zu dulden, insofern dies nicht dem Interesse der Gefahrenabwehr widerspricht.

Abgesehen von der Vertreibung wohnungsloser Menschen im Sinne der Missachtung rechtlicher Grundlagen durch die Behörden stellt auch die spezifische Gestaltung, Strukturierung und Architektur des öffentlichen Raums und der öffentlichen Infrastruktur in einer Weise, die arme und wohnungslose Menschen diskriminiert und ausgrenzt, ein großes Problem dar. Dies bezieht sich beispielsweise auf eine Form der Stadtmöblierung, welche längerfristiges Verweilen behindert,¹³ oder auf eine Anlage öffentlicher Plätze, welche diese als Treffpunkte unattraktiv macht.¹⁴ Insbesondere wird auch öffentliche Infrastruktur allzu häufig auf eine bloß funktionale Nutzung hin konzipiert, weniger im Hinblick auf eine allgemeine, unspezifische öffentliche Nutzung, gerade auch im Sinne eines sozialen Kontaktraums.¹⁵

Vor allem für von Armut betroffene Menschen ist es ein zunehmendes Problem, dass in den Städten, insbesondere in den Innenstädten, ein großer Teil des Stadtraums von Geschäften, Dienstleistungen, Freizeitangeboten, etc. eingenommen wird, welche genügend Kaufkraft und Warenkonsum erfordern. Dies schließt die Betroffenen von entsprechender sozialer und kultureller Teilhabe aus und grenzt ebenfalls räumlich aus.¹⁶ Auch werden zunehmend private Sicherheits- und Wachdienste von den Gewerbetreibenden engagiert, welche auch teilweise sozial ausgegrenzte Menschen in Missachtung der oben dargestellten rechtlichen Grundlagen aus dem öffentlichen Raum vertreiben.

Zudem stellt die Privatisierung und Quasi-Privatisierung öffentlicher Räume oder öffentlicher Infrastruktur ein zunehmendes Problem für die

Verpflichtung zur Hilfe

🕒 Kap. Notversorgung

Gestaltung öffentlichen Raums / öffentlicher Infrastruktur

Kaufkraft und Warenkonsum

Privatisierung und Quasi-Privatisierung

¹² Z. B. Bezahlung einer Taxifahrt.

¹³ Z. B. Sitzbänke mit teilenden Armlehnen u. Ä.

¹⁴ Z. B. keine durch Bepflanzung separierte Bereiche u. Ä.

¹⁵ Z. B. Bahnhöfe fast ohne Sitzgelegenheiten u. Ä.

¹⁶ Vgl. dazu Simon, 2015; Ronneberger, 2005; Simon, 2001.

Wahrnehmung der Grund- und Bürgerrechte durch wohnungslose und sozial ausgegrenzte Menschen dar. Durch die Übertragung der Bewirtschaftung und des Hausrechts von Bahnhöfen, Flughäfen, Plätzen, Fußgängerpassagen, Grünflächen u. Ä. auf gewinnorientierte Unternehmen (ob in privatem oder öffentlichem Eigentum) bestehen für die Unternehmen Anreize und Möglichkeiten, sozial ausgegrenzte Menschen zu vertreiben, da sie angeblich Kundinnen und Kunden stören und die gewinnorientierte Funktionalität der Räume und Infrastrukturen mindern.¹⁷

2. Geeignete Ansätze und Maßnahmen gegen Vertreibung und zur Konfliktlösung

Im Sinne ihrer öffentlichen und (gesellschafts-)politischen Anwaltschaft für wohnungslose und sozial ausgegrenzte Menschen sind die Hilfen in Wohnungsnotfällen aufgerufen, offensiv und nachdrücklich für das Recht ihrer Klientel auf gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Nutzung öffentlichen Raums und öffentlicher Infrastruktur einzutreten. Dies kann z. B. über Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und Kooperationen mit relevanten Akteuren vor Ort angegangen werden, und insbesondere auch durch die Unterstützung und Stärkung der Interessenvertretung der Betroffenen durch die Betroffenen selbst.

Partizipative, emanzipative und selbstorganisierte Initiative von Betroffenen (im Sinne von *Empowerment*) kann zunächst vor allem durch Aufklärung über die rechtlichen Grundlagen der Nutzung öffentlichen Raums und öffentlicher Infrastruktur und der Beförderung eines Selbstverständnisses und Selbstbildes der Betroffenen als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft unterstützt werden. Es ist dabei wichtig, dass die Betroffenen ein Verständnis für ihre Selbstvertretungs- und Selbstorganisierungsfähigkeiten entwickeln, auch hinsichtlich der Möglichkeiten des Sich-gegenseitig-schützen-Könnens gegen Vertreibung und/oder Gewalt bei gemeinsamer Nutzung des öffentlichen Raums und der öffentlichen Infrastruktur, z. B. bei Treffpunkten.

Die Kommunen können eine aktive Rolle spielen gegen die Vertreibung von wohnungslosen und sozial ausgegrenzten Menschen und für konstruktive und kooperative Konfliktlösungen im öffentlichen Raum. Im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung können der öffentliche Raum und die öffentliche Infrastruktur verstärkt so gestaltet werden, dass eine gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Nutzung für alle Menschen besser möglich ist. Die Verwaltung, insbesondere die Ordnungs- und Sozialbehörden, können für die besondere Lage und die besonderen Bedürfnisse wohnungsloser und sozial ausgegrenzter Menschen sensibilisiert werden und ihre konkrete Praxis danach ausrichten.

Die Hilfen in Wohnungsnotfällen können die Situation der Betroffenen im öffentlichen Raum u. a. durch Kooperationen mit Einrichtungen und Diensten der Sozialraum- und Quartiersarbeit befördern. Dadurch können in betreffenden Stadtteilen Bedürfnisse wohnungsloser und sozial ausgegrenzter Menschen bezüglich öffentlichen Raums und öffentlicher Infrastruktur besser vermittelt, gestaltet und umgesetzt werden (z. B.

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Selbstorganisierte Initiative von Betroffenen

🕒 Kap. Partizipation

Aufklärung über die rechtlichen Grundlagen

Sozialraum- und Quartiersarbeit

¹⁷ Die BAG Wohnungslosenhilfe führte in 2002 eine öffentlichkeitswirksame Kampagne für die Allgemeinzugänglichkeit von Bahnhöfen durch und ließ in diesem Zusammenhang ein Rechtsgutachten erstellen, welches die Zugänglichkeit von und den Aufenthalt in Bahnhöfen für alle Menschen – auch dann, wenn sie nicht Kundinnen und Kunden der Bahnunternehmen und Bahnhofsgeschäfte sind – betont: Hecker, 2002.

kulturelle Angebote, Orte für Treffpunkte, gut ausgebauter öffentlicher Nahverkehr etc.). Auch kann das Verständnis für die sozialen Notlagen wohnungsloser Menschen in den Quartieren erhöht werden und allgemein ein von Diskriminierung und Gewalt gegen die Betroffenen geprägtes soziales Klima abgebaut werden.

Auch die Zusammenarbeit mit bzw. das Engagement von interessierten und engagierten zivilgesellschaftlichen Akteuren kann gewinnbringend zur Verbesserung der Situation der Betroffenen genutzt werden. Dies können z. B. Hochschulgruppen, kirchlich engagierte Gruppen oder (politische) Jugendgruppen sein, welche die Betroffenen in ihren partizipativen, emanzipativen und selbstorganisierten Bestrebungen unterstützen und gegenüber anderen Akteuren im Konfliktfall vermitteln können. Ebenso können Kooperationen mit den Akteuren der unterschiedlichen Interessen der Nutzung öffentlichen Raums und öffentlicher Infrastruktur den Gemeingebrauch für alle Beteiligten sicherstellen und Interessenskonflikte schlichten oder vorbeugen. Wichtige Akteure in diesem Zusammenhang sind vor allem Gewerbetreibende und ihre Kunden, Betreiber und Nutzer öffentlicher und privater Infrastruktur, Anwohnerinnen und Anwohner, kommunale Akteure etc.

Zivilgesellschaftliche Akteure

Akteure der unterschiedlichen Interessen der Nutzung

Interessenkonflikte um den Helmholtzplatz (Berlin, Prenzlauer Berg)

Das Quartier um den Helmholtzplatz in Prenzlauer Berg in Berlin war nach 1990 geprägt von der Hausbesetzerszene und ist ein beliebtes Kneipenviertel. Der Helmholtzplatz selbst, eine Parkfläche, ist ein beliebter Freizeit-Treffpunkt, an dem sich auch verschiedene Straßenszenen, darunter Wohnungslose, Langzeiterwerbslose, Alkoholiker und Drogenabhängige, treffen. In der Gegend um den Helmholtzplatz entstanden nach 1990 auch mehrere Einrichtungen der Hilfen in Wohnungsnotfällen.

Im Zuge der sog. Aufwertung bzw. Gentrifizierung der zentral gelegenen Ostberliner Stadtgebiete nach 1990 entwickelte sich auch eine öffentliche Diskussion um die Straßenszenen auf dem Helmholtzplatz, die von der sich wandelnden Einwohnerschaft im Quartier (Zuzug von Wohlhabenderen, Wegzug von Ärmeren) zunehmend als ein Ärgernis wahrgenommen wurden. Als Folge dieser Diskussion wurde der Helmholtzplatz von den Behörden vorübergehend als ein »Gefährlicher Ort« klassifiziert, wodurch die Polizei dort zusätzliche Befugnisse bekam, und es wurde die Einfassung des Platzes mit einem zwei Meter hohen Zaun diskutiert, was aber an deutlichen Protesten aus der Einwohnerschaft scheiterte.

Nachdem das Quartier um den Helmholtzplatz im Jahr 1999 ein Quartiersmanagement bekam und aus Mitteln des Bundesprogramms »Soziale Stadt« gefördert wurde, wurden Versuche unternommen, in Kooperation mit Sozialer Arbeit eine Nutzung und Gestaltung des Helmholtzplatzes zu verwirklichen, welche den verschiedenen Interessen der unterschiedlichen Nutzerinnen und Nutzer gerecht wird. So konnte z. B. durch das Engagement Sozialer Arbeit und zivilgesellschaftlicher Initiative ein Platzhaus als offener Treffpunkt für die Nutzerinnen und Nutzer gestaltet werden.

 Praxisbeispiel

Allerdings bleibt der Einsatz für sozial benachteiligte und ausgegrenzte Menschen und insbesondere für die Straßenszenen auf dem Helmholtzplatz schwierig und mit Rückschlägen verbunden. Dies spiegelt letztlich die starke Veränderung der Einwohnerschaft des Quartiers, wodurch eine sozialräumliche Integration der Straßenszenen erschwert wird. Nichtsdestotrotz konnte das Platzhaus weiter betrieben werden und den Straßenszenen ein Aufenthalt auf dem Helmholtzplatz gewährleistet werden, obwohl mittlerweile auch die Förderung durch das Programm »Soziale Stadt« eingestellt wurde.

Schneider, Stefan: Sozialraumorientierte Wohnungslosenhilfe zwischen Gentrifizierung und Integration – am Beispiel Helmholtzplatz in Prenzlauer Berg, Berlin, in: Specht, Thomas (Hg.): Armut, Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit in Deutschland. Ein Reader zur Überwindung von Wohnungslosigkeit und Armut, Bielefeld, 2012, S.565–588.

Hilfen in Wohnungsnotfällen als Vermittlerin im Konfliktfall

Die Hilfen in Wohnungsnotfällen können sich hierbei als Vermittlerin im Konfliktfall anbieten, wobei sie dabei immer zugleich als Anwältin der Gleichberechtigung und gegen die Diskriminierung ihrer Klientel wirken sollten, denn andernfalls würden sie auch – völlig zu Recht – das Vertrauen der sozial ausgegrenzten Menschen schnell verlieren. Eine sozialarbeiterische Bearbeitung von Konflikten im öffentlichen Raum und bei der Nutzung öffentlicher Infrastruktur – insbesondere wenn das Verhalten wohnungsloser Menschen tatsächlich und wiederholt den Gemeingebrauch für andere Menschen einschränkt oder gar Maßnahmen der Gefahrenabwehr notwendig macht – erfordert vor allem auch aufsuchende Formen der Sozialen Arbeit, um die Konfliktsituationen besser einschätzen zu können und um als Ansprechpartnerin für alle Beteiligten präsent zu sein.

Praxisbeispiel

Straßenszene an der Jakobikirche (Goslar)

Am »Hufeisen«, einem Ensemble von Sitzbänken neben der Jakobikirche in der Innenstadt von Goslar, hatte sich seit den 1970er Jahren eine Straßenszene entwickelt, die zunächst von Jugendlichen geprägt wurde und seit den 1990er Jahren vor allem aus wohnungslosen, langzeiterwerbslosen und drogenabhängigen Menschen besteht.

Nachdem diese Straßenszene in der veröffentlichten Meinung über viele Jahre vor allem als bedrohlich und ärgerlich für die sonstigen Bürgerinnen und Bürger angesehen wurde und schließlich repressive Maßnahmen vorbereitet wurden, um die Straßenszene aufzulösen bzw. zu vertreiben (u. a. ein Alkoholverbot und das Entfernen der Sitzbänke), kam es 2005 zu ersten Gesprächen zwischen Vertreterinnen und Vertretern von Ordnungsamt, Polizei, Sozialer Arbeit und der Straßenszene. Diese Gespräche, in die auch die Jakobikirchengemeinde eingebunden wurde, führten zu einer Entspannung der Lage und zu der Vereinbarung, dass die Straßenszene sich künftig zwar nicht mehr am »Hufeisen«, d. h. direkt an der Einkaufs-Fußgängerzone, treffen sollte, aber dafür wenige Meter entfernt am zurückliegenden Vorplatz der

Jakobikirche. Die Jakobikirchengemeinde und die Straßenszene konnten über die Jahre eine friedliche Koexistenz entwickeln, die durch einen aktiven Austausch (z. B. gemeinsames Frühstück) und der zeitweisen Aufstellung eines Baucontainers als Kälteschutz gefestigt wurde.

Durch den Verzicht auf repressive Maßnahmen seitens der Behörden und die Einbindung der betroffenen Akteure (Straßenszene, Soziale Arbeit, Kirchengemeinde) in verhandlungsorientierte Gespräche konnte die Lage vor Ort beruhigt werden und der Straßenszene ein annehmbarer Treffpunkt in der Innenstadt ermöglicht werden. Im Zuge eines Umbaus des Kirchenvorplatzes wurden im Einvernehmen mit der Straßenszene zwei neue Treffpunkte in Goslar gefunden, wobei an einem auch ein Container der Drogenberatung als Kälteschutz vorhanden ist. Die kooperativen Beziehungen zwischen den genannten Akteuren bestehen nach wie vor fort.

Beutnagel, Eckhardt: Den Aufenthalt Wohnungsloser im öffentlichen Raum gestalten, in: Schröder, Helmut (Hg.): Ist soziale Integration noch möglich? Die Wohnungslosenhilfe in Zeiten gesellschaftlicher Spaltung, Bielefeld, 2008, S. 317–323.

Auch eine Kooperation mit den Ordnungsbehörden, mit der Polizei und mit privaten Sicherheitsdiensten kann hilfreich sein, um Konflikte im öffentlichen Raum und bei der Nutzung öffentlicher Infrastruktur zu schlichten oder selbigen vorzubeugen und zugleich die soziale Notlage der wohnungslosen Menschen zu verdeutlichen und ihr Recht auf Gleichberechtigung zu betonen. Wichtig ist dabei eine Kommunikation auf Augenhöhe zwischen den Beteiligten und ein Verständnis der jeweiligen Position des Gegenübers. Dadurch können auch Gewalt und Diskriminierung von Seiten der Ordnungsbehörden, der Polizei und von privaten Sicherheitsdiensten oder von Seiten der sozial ausgegrenzten Menschen eingedämmt und der Entwicklung friedlicher Konfliktlösungsfähigkeiten auf beiden Seiten Raum gegeben werden.

Ziel von Ansätzen und Maßnahmen gegen Vertreibung und zur Konfliktlösung sollte es sein, eine gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Nutzung des öffentlichen Raums und der öffentlichen Infrastruktur durch wohnungslose und sozial ausgegrenzte Menschen zu ermöglichen. Dabei kann eine gleichberechtigte Nutzung nicht nur als eine diskriminierungsfreie Nutzung der gegenwärtig bestehenden Räume und Infrastrukturen verstanden werden, weil letztere in ihrer üblichen Ausrichtung auf und Gestaltung für die Mittel- und Oberschichten unserer Gesellschaft eher selten spezifischen Bedürfnissen der Klientel der Hilfen in Wohnungsnotfällen entsprechen.

Folglich ist es wichtig, dass spezifische Bedürfnisse der Betroffenen ermittelt werden und gegenüber der lokalen Verwaltung, der Lokalpolitik und anderen relevanten Akteuren kommuniziert, diskutiert und eingefordert werden. Sowohl die Ermittlung spezifischer Bedürfnisse von Betroffenen, die Einigung von Betroffenen auf gemeinsam zu artikulierende Forderungen als auch der politische Prozess der Vertretung dieser Forderungen setzen dabei ein gewisses Maß an solidarischer Selbstorganisation der Betroffenen voraus.

Ordnungsbehörden, Polizei,
Private Sicherheitsdienste

🔴 Kap. Gewalt

Gegenwärtig bestehende
Räume und Infrastrukturen

Spezifische Bedürfnisse
der Betroffenen ermitteln
und einfordern

3. Entwicklungsstand des lokalen Hilfesystems einschätzen und Entwicklungsbedarfe erkennen

Im Folgenden werden zentrale Analysefragen vorgeschlagen, welche in der Praxis eine grundlegende Einschätzung des Entwicklungsstands des lokalen Hilfesystems bezüglich der Prävention von Vertreibung wohnungsloser Menschen und der Konfliktlösung im öffentlichen Raum und bei der Nutzung öffentlicher Infrastruktur ermöglichen sollen. Daran anknüpfend können dann entsprechende Entwicklungsbedarfe erkannt werden.

3.1 Ausmaß und Formen von Vertreibung und Konflikten

Analysefrage

Analysefrage

- Welches Ausmaß und welche Formen von Vertreibung wohnungsloser Menschen und von Konflikten mit Beteiligung wohnungsloser Menschen gibt es in Ihrer Kommune / Ihrem Landkreis / Ihrem Stadtteil?

Straßensozialarbeit und Befragungen

Durch aufsuchende Straßensozialarbeit und/oder durch die Befragung wohnungsloser und sozial ausgegrenzter Menschen, insbesondere wenn bereits über Konflikte und Vertreibung berichtet wurde (z. B. durch die Klientinnen und Klienten selbst, durch Ordnungsbehörden oder durch lokale Medien), kann das Vorkommen von Vertreibung und Konflikten in Erfahrung gebracht und die konkrete Form besser eingeschätzt werden. Dabei ist unbedingt auch darauf zu achten, ob eventuell direkte Gewalt im Sinne von Straftaten gegen die Klientinnen und Klienten (oder auch von diesen) verübt worden ist.

🕒 Kap. Gewalt

Neben den wohnungslosen und sozial ausgegrenzten Menschen sollten nach Möglichkeit auch unmittelbar und mittelbar an Vertreibung und Konflikten (mutmaßlich) beteiligte Akteure befragt werden, also vor allem Polizei, Ordnungsbehörden und private Sicherheitsdienste sowie z. B. private Geschäftsleute, Verantwortliche öffentlicher Infrastruktur u. Ä. Darüber hinaus sollten auch weitere Akteure befragt werden, welche bei der Einschätzung der Sachlage hilfreich sein können, z. B. Anwohnerinnen und Anwohner oder sonstige Nutzer öffentlichen Raums und öffentlicher Infrastruktur. Durch diese Befragungen können die Sachlage und die unterschiedlichen, teils konfligierenden Interessen der verschiedenen Akteure besser eingeschätzt und beurteilt werden. Entsprechend der Ergebnisse der Befragungen sollten Ansätze und Maßnahmen zur Prävention von Vertreibung und zur Lösung von Konflikten eingesetzt werden, die den spezifischen Bedarfen vor Ort gerecht werden. Dazu zählen vor allem konstruktive Kontakte und Kooperationsbeziehungen mit Ordnungsbehörden, Polizei und privaten Sicherheitsdiensten sowie mit beteiligten Akteuren der unterschiedlichen Interessen der Nutzung, das Engagement der Hilfen in Wohnungsnotfällen als Vermittlerin im Konfliktfall, die Stärkung der selbstorganisierten Initiative von Betroffenen zur Vertretung der eigenen Interessen und eine (verstärkte) Sozialraum- und Quartiersarbeit an den betreffenden Orten.

3.2 Problembewusstsein in Bezug auf Vertreibung und Konflikte

Analysefrage

- Ist ein Problembewusstsein in Ihrer Kommune / Ihrem Landkreis / Ihrem Stadtteil und in der Sozialen Arbeit des lokalen Hilfesystems in Bezug auf Vertreibung wohnungsloser Menschen und Konflikte mit Beteiligung wohnungsloser Menschen vorhanden?

Analysefrage

Durch die Befragung relevanter öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure, z. B. Polizei, Ordnungsbehörden, private Sicherheitsdienste sowie Verantwortliche öffentlicher Infrastruktur, private Geschäftsleute, Kirchengemeinden, etc. kann das Vorhandensein eines Problembewusstseins in der Kommune / im Landkreis / im Stadtteil besser eingeschätzt werden. Eine Befragung unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Einrichtungen und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen kann das Vorhandensein eines Problembewusstseins im Hilfesystem überprüfen. Auch die Befragung wohnungsloser und sozial ausgegrenzter Menschen kann Indizien für das Vorhandensein von Problembewusstsein in der Kommune / im Landkreis / im Stadtteil liefern.

Befragungen zum Problembewusstsein

Entsprechend der Ergebnisse der Befragungen sollten Ansätze und Maßnahmen eingesetzt werden, welche das Problembewusstsein erhöhen, insbesondere Informations- und Fortbildungsangebote sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

3.3 Konzepte und Maßnahmen zur Prävention von Vertreibung und Lösung von Konflikten

Analysefrage

- Sind Konzepte und Maßnahmen zur Prävention von Vertreibung wohnungsloser Menschen und zur Lösung von Konflikten mit Beteiligung wohnungsloser Menschen in Ihrer Kommune / Ihrem Landkreis / Ihrem Stadtteil vorhanden?

Analysefrage

Auch bei dieser Frage kann durch die Befragung relevanter öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure, z. B. Polizei, Ordnungsbehörden oder Verantwortliche öffentlicher Infrastruktur, in Erfahrung gebracht werden, ob es entsprechende Konzepte und Maßnahmen vor Ort gibt. Ebenso sollte überprüft werden, ob in der Sozialen Arbeit des Hilfesystems bereits solche Konzepte und Maßnahmen vorhanden sind bzw. angewandt werden, insbesondere auch in Kooperation mit relevanten öffentlichen und gesellschaftlichen Akteuren.

Recherche zu Konzepten und Maßnahmen

Entsprechend der Ergebnisse der Befragungen sollten geeignete Konzepte und Maßnahmen eingesetzt werden bzw. durch verbands- und lokalpolitische Aktivität gefordert werden.

Literatur

Hecker, Wolfgang (2002): Bahnhöfe – öffentlicher Raum für alle? Zur rechtlichen Stellung der Bahnhöfe, dem Recht auf Zugang und Aufenthalt sowie der Zulässigkeit von Hausverbot. Rechtsgutachten im Auftrag der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

Hecker, Wolfgang (2015): Die rechtliche Regelung des Aufenthalts im öffentlichen Raum – Bedeutung für sozial ausgegrenzte Menschen, in: Jordan, Rolf (Hg.): Wohnungslosenhilfe mischt sich ein – Strategien gegen zunehmende Armut und sozialen Ausschluss, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 63, Berlin, S. 335–347

Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) (2002–2011): Deutsche Zustände, Frankfurt am Main

Ronneberger, Klaus (2005): Die exklusive Unternehmensstadt. Ausgrenzung als urbane Entwicklungsstrategie, in: Specht-Kittler, Thomas (Hg.): Modernisierung des Sozialstaats – Modernisierung der sozialen Ausgrenzung. Auswirkungen auf die Wohnungslosenhilfe in Deutschland, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 57, Bielefeld, S. 137–144

Simon, Titus (2001): Wem gehört der öffentliche Raum? Zum Umgang mit Armen und Randgruppen in Deutschlands Städten. Gesellschaftspolitische Entwicklungen, rechtliche Grundlagen und empirische Befunde, Opladen

Simon, Titus (2015): Vertreibung von wohnungslosen und sozial benachteiligten Menschen aus dem öffentlichen Raum. Ursachen, Hintergründe, Konfliktlösungen, in: Jordan, Rolf (Hg.): Wohnungslosenhilfe mischt sich ein – Strategien gegen zunehmende Armut und sozialen Ausschluss, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 63, Berlin, S. 349–358

Spezifische Hilfeansätze

Kapitel 17

Frauen

Werena Rosenke

1. Lebenslagen wohnungsloser oder in Wohnungsnot lebender Frauen

Im Kapitel Gender Mainstreaming ist bereits dargelegt worden, dass sich die Wohnungsnotfallsituationen von Frauen und Männern unterscheiden; die Hilfeangebote bzw. die Hilfesysteme müssen dementsprechend differenziert entwickelt werden. Durch geeignete Angebote muss ebenfalls sichergestellt sein, dass dem Hilfebedarf von Menschen Rechnung getragen wird, die der heterosexuellen Normierung nicht entsprechen oder entsprechen wollen.

🔗 Kap. Gender

Tab.1: Genderanalyse – Frauen und Männer in Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit

Frauen im Wohnungsnotfall	Männer im Wohnungsnotfall
jünger	älter
Kinder und Paarbeziehungen	alleinstehend
	sozial isoliert
kürzere Wohnungslosigkeit	längere Wohnungslosigkeit
fehlende Berufsausbildung	höhere Berufsausbildungsquote
häufiger noch in der eigenen Wohnung	häufiger ohne Unterkunft auf der Straße
	höhere Akzeptanz stationärer Hilfen
häusliche Gewalt als Auslöser des Wohnungsverlustes	
Auszug aus dem Elternhaus häufiger Auslöser des Wohnungsverlustes	

An dieser Stelle sollen einige Themen und Aspekte herausgehoben und miteinander in Beziehung gesetzt werden, die eine besondere Herausforderung für die Konzeption eines frauengerechten Hilfesystems darstellen:

- Gewalt im Leben wohnungsloser oder in Wohnungsnot lebender Frauen
- verdeckte Wohnungslosigkeit als Erscheinungsweise der Wohnungslosigkeit von Frauen
- die Bedeutung von Partnerschaft und Kindern für das Selbstverständnis wohnungsloser Frauen
- präventive Hilfen für Frauen in Wohnungsnotfallsituationen
- Hilfeziele und Wünsche von Frauen in Wohnungsnotfallsituationen
- Arbeit und Qualifikation von Frauen in Wohnungsnotfallsituationen

1.1 Gewalt im Leben von Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation

Gewalt in der Herkunftsfamilie und häusliche Gewalt sind prägend für das Leben vieler Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation. Frauen, die oft jahrelang häusliche Gewalt erfahren haben, oder junge Frauen und Mädchen, die von Gewalt geprägten Lebensumständen in ihrer Herkunftsfamilie zu entkommen versuchen, werden wohnungslos, weil sie weder über auffangende soziale Netze verfügen noch wirtschaftlich und materiell abgesichert sind, um sich selbst mit alternativem Wohnraum versorgen zu können.

Ein Teil dieser Frauen sucht und findet Aufnahme in einem Frauenhaus, anderen Frauen bleibt nur die Wohnungslosigkeit, insb. dann, wenn sie aufgrund weiterer sozialer Schwierigkeiten oder beispielsweise einer Suchtproblematik keine Aufnahme in einem Frauenhaus finden.¹

In den Jahreserhebungen der BAG Wohnungslosenhilfe zur Lebenslage wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen in Deutschland² wird explizit nachgefragt, ob Gewalt des Partners/ der Partnerin oder Gewalt durch Dritte Auslöser des Wohnungsverlustes waren. In den letzten Jahren haben immer 10 bis 15 % der Klientinnen entsprechende Angaben gemacht. Diese Zahlen bilden aber nicht die gesamte Wirklichkeit ab. Formen nicht-körperlicher Gewalt wie Schikanen, Erniedrigungen etc. werden durch diese Erhebung nicht erfasst. Aufgrund der Ergebnisse qualitativer Studien zur Wohnungslosigkeit von Frauen und aufgrund des Praxiswissens vor allem der Mitarbeiterinnen der Hilfen im Wohnungsnotfall ist davon auszugehen, dass auch andere Auslöser des Wohnungsverlustes wie »Trennung / Scheidung«, »Auszug aus der elterlichen Wohnung«³, »Auszug ohne Kündigung« mit Gewalt verbunden sein können (vgl. Helfferich, 2000, S. 95).

Hinzu kommt, dass gewaltbetroffene Frauen diese Opfererfahrung nicht berichten wollen oder sie einfach vergessen und verdrängen müssen, um ihr Leben weiterleben zu können – d.h. »dass traumatisierte Klientinnen sich eine Normalität wünschen und das, was sie von der Normalität trennt, vergessen und nicht daran rühren möchten, bzw. dass sie gleichzeitig darüber sprechen und das Geschehene verschweigen möchten« (ebenda, S. 98f.). Hägele (1994) spricht von der »Bagatellisierung« eigener Gewalterfahrungen als Strategie, die eigene Würde zu wahren.

Auch die von Steckelberg (2010) geführten Interviews mit jungen wohnungslosen Frauen und Mädchen zeigen, wie konstitutiv die

¹ In den letzten zwei Jahrzehnten ist in einzelnen Studien und in der Fachdebatte der Hilfen im Wohnungsnotfall, die auf den Praxiserfahrungen der Beraterinnen beruhen, immer wieder auf die Bedeutung der Gewalterfahrungen für Frauen in Wohnungsnot hingewiesen worden. Vgl. dazu u. a. Rosenke, 1996, S. 78; BAG W, 1997 und 1998; Greifenhagen / Fichter, 1998, S. 94; Enders-Drägässer u. a., 2000, S. 156; Helfferich, 2000; Forschungsverbund, 2005, S. 112, 119 (siehe Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005): Gesamtbericht, unter www.bagw.de/de/basiswissen/forschungsverbund.html); Steckelberg, 2010.

² Statistikberichte der BAG Wohnungslosenhilfe 2003 bis 2014: http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte/statistikberichte_1.html.

³ »Ohne einzelne Gründe benennen zu können, verlassen die Mädchen und jungen Frauen ihr Herkunftsmilieu, weil ihnen die Verhältnisse dort unerträglich geworden sind oder sie aus diesen sozialen Zusammenhängen (in der Regel Familie, aber auch Jugendhilfeeinrichtungen) ausgeschlossen werden. Diese Verhältnisse, aus denen die Mädchen und jungen Frauen auf die Straße kommen, sind gewaltförmig im Sinne von körperlichen Angriffen, sexueller Misshandlung, Verwahrlosung, Ausbeutung, seelischer Misshandlung und Vernachlässigung.« (Steckelberg, 2010, S. 206).

Gewalterfahrungen für das Leben der Betroffenen sind, und zugleich, wie sehr Frauen und Mädchen diese Erfahrungen negieren oder relativieren müssen, um weiterleben zu können (vgl. Steckelberg, 2010, insb. S. 204 – 216). »Erzählungen von gewalttätigen Situationen und Beziehungen finden sich in allen Interviews. Gewalterfahrungen werden zum Teil explizit erzählt oder benannt oder auch durch implizite Hinweise angedeutet. Das Thema Gewalt tauchte in den Interviews einerseits sehr direkt [...] mit zum Teil recht unvermittelter Wucht auf. Andererseits wurde das Thema aber auch durch die alltägliche Normalität, die Gewaltverhältnisse in der Lebenswelt der betreffenden Mädchen und Frauen ausmachen, zu einem stillen Begleiter, der ein unangenehmes Gefühl und einen nur schwer benennbaren Eindruck hinterlässt« (ebenda, S. 204).

1.2 Verdeckte Wohnungslosigkeit als Erscheinungsweise der Wohnungslosigkeit von Frauen

Frauen versuchen mit vielen Mitteln, nicht als wohnungslose Frauen identifiziert und etikettiert zu werden. Ein Teil der wohnungslosen Frauen versucht oft lange, sich ohne institutionelle Hilfe durchzuschlagen. Eine ordnungsrechtliche Unterbringung oder eine Unterbringung in einer Einrichtung der Hilfen im Wohnungsnotfall soll vermieden werden. Sie gehen sogenannte Zwangsgemeinschaften ein, akzeptieren also Beziehungen, um ein Dach über dem Kopf zu haben. Sie suchen Unterschlupf bei Freunden und Freundinnen; das kann mit der Zeit zu Konflikten führen oder die betroffenen Frauen werden in solch einer Konstellation ausgenutzt. Sie kehren mitunter mehrmals in die Partnerschaft / Herkunftsfamilie zurück, die sie aufgrund eskalierender Konflikte verlassen haben oder aus der sie aufgrund massiver Gewalterfahrungen geflohen sind. Dies zeigt einerseits ein großes Potenzial an Selbsthilfekräften, andererseits bleibt in vielen Fällen der Hilfebedarf dieser Frauen unerkannt.

Zwangsgemeinschaften

Die Situation ist ambivalent: Diese Frauen suchen nach eigenen Lösungen, um Herrin ihrer Lebensgeschichte bleiben zu können und um nicht als gescheiterte wohnungslose Frau identifiziert zu werden. »Derartige Bewältigungsversuche weisen wohnungslose Frauen daher als aktiv Handelnde aus. Sie agieren nicht nur als passive Opfer ihrer Verhältnisse. Darin liegen wichtige Anknüpfungspunkte für Hilfe und Veränderung« (Enders-Dragässer u. a., 2000). Zugleich birgt dieses Verhalten auch ernstzunehmende Gefahren durch prekäres Mitwohnen, traumatisierende Verhältnisse und fehlende professionelle Unterstützung. Wohnungslose Frauen leben zwar deutlich seltener als Männer ganz ohne Unterkunft auf der Straße, aber sie leben in krankmachenden Verhältnissen, in einer Gemengelage aus Armut, Abhängigkeit und Unsicherheit. Dieses Leben hat einen hohen Preis, sowohl psychisch wie physisch (vgl. BAG W, 2013, S. 3).

Mitwohnen

1.3 Die Bedeutung von Partnerschaft und Kindern für das Selbstverständnis wohnungsloser Frauen

Häufig werden Klientinnen der freiverbandlichen Hilfen im Wohnungsnotfall als alleinstehende wohnungslose Frauen bezeichnet. Aber schon lange ist bekannt,⁴ dass eine nicht zu übersehende Zahl dieser Frauen im

⁴ Vgl. beispielsweise Riege, 1993, S. 69f; Rosenke, 1995, und Rosenke / Schröder, 2006.

Traditionelles Frauenbild der alten BRD

Hilfesystem der freien Träger nicht alleinstehend sind, sondern alleinerziehend und/oder in Paarbeziehungen leben.⁵ Ca. 20 % der Klientinnen der freiverbandlichen Hilfen im Wohnungsnotfall leben mit ihren minderjährigen Kindern zusammen (überwiegend als Alleinerziehende), fast 23 % der Frauen haben minderjährige Kinder, die fremduntergebracht sind (DzW der BAG W, 2014, unveröffentlicht). Auch in ordnungsrechtlicher Unterkunft leben Frauen nicht nur allein, sondern auch – häufig als alleinerziehende Haushalte – mit ihren Kindern.

Aus der Praxis der Hilfen im Wohnungsnotfall in den westlichen Bundesländern ist bekannt, dass viele Klientinnen dem eher traditionellen Frauenbild der alten BRD entsprechen wollen und sich an der Rolle der Ehefrau und Mutter orientieren, die nicht erwerbstätig und ganz für die Familie da ist (BAG W, 2003). Es gibt einen hohen Anteil gerade auch junger wohnungsloser Frauen mit Kindern, für die Partnerschaften eine große Bedeutung haben. Dies überrascht vielleicht zunächst, kontrastiert dies doch stark zu den eigenen Erfahrungen gescheiterter Familien. Zumindest teilweise lässt sich diese Orientierung an einem traditionellen Frauenbild durch die nach wie vor in Deutschland existierende deutliche Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt erklären – und diese Benachteiligung ist bei den wohnungslosen Frauen besonders ausgeprägt.⁶

Auch gegenwärtig gilt zumindest in den westlichen Bundesländern, dass der Wunsch nach Familie, Kindern, Partnerschaft für wohnungslose Frauen als ein Weg in eine sog. Normalität erscheint – unabhängig davon, ob sie auf diesem Weg auch tatsächlich mehr Sicherheit und Stabilität erlangen. » [...] Beziehungen und Partnerschaften [nehmen] wichtige Funktionen ein, um Kontakt zur Gesellschaft und zur «Normalität» zu halten, sich selbst zu vergewissern und bedeutsam zu sein« (Wallner, 2011, S. 47; vgl. Steckelberg, 2011, S. 37–40).

Frauenbild in der DDR

Viele Frauen in den ostdeutschen Bundesländern orientieren sich an einem anderen Leitbild. In der DDR war das herrschende Leitbild die berufstätige, qualifizierte Mutter. Dass dieses Leitbild nach wie vor von großer Bedeutung ist, belegt eine Studie aus dem Jahr 2010: »Beruf, Partnerschaft und Kinder sind ein »must have«« (Bauer u. a., 2010a), heißt es dort. Frauen in Ostdeutschland sind deutlich stärker erwerbsarbeitsorientiert als in Westdeutschland. »Die ostdeutschen Frauen halten bis heute unbeirrt an ihrer hohen Erwerbsneigung fest. Ihre berufliche Tätigkeit ist für sie nicht nur eine Pflichtaufgabe zur Verbesserung des Haushaltseinkommens, sondern eine erfüllende Aufgabe. Sie verbinden selbstverständlich Familien- und Berufsleben. Sie reden nicht viel über Doppelbelastung, sondern meistern sie. Junge ostdeutsche Frauen sind kompromisslos in

⁵ Vgl. Gerull/Wolf-Ostermann, 2012.

⁶ Vgl. dazu die Antwort der Bundesregierung (BT-Drs 18/7740) auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE »Zunehmende Beschäftigung und bleibende Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt« (BT-Drs 18/7507): Die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen sind in Deutschland so groß wie in kaum einem anderen Land Europas. Der Unterschied zwischen den durchschnittlichen Bruttoverdiensten von Männern und Frauen in Deutschland liege bei 21,6 % und sei nur in Estland (28,3 %) und Österreich (22,9 %) größer. Es gebe laut Bundesregierung eine »zumeist mittelbare Benachteiligung« bei den Einkommen von Frauen: Sie hätten weniger berufliche Chancen, Einkommensperspektiven sowie Förder- und Aufstiegsmöglichkeiten. Verantwortlich für die Lohnlücke seien auch Verhaltensmuster bei Beschäftigten und Arbeitgebern, die von gesellschaftlichen Rollenbildern geprägt seien. Rund ein Drittel der weiblichen Arbeitnehmer hatte atypische Beschäftigungsverhältnisse wie Teilzeit, befristete Jobs oder Zeitarbeit. Unter den Teilzeitbeschäftigten mit bis zu 20 Wochenstunden sind 85 Prozent Frauen, auch drei Viertel aller Minijobs werden von Frauen ausgeübt.

ihren Lebenszielen: Sie wollen Beruf, Familie und finanzielle Unabhängigkeit ...« (Bauer u. a., 2010b, S. 20).⁷

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass für Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation in den ostdeutschen Bundesländern der Ausschluss nicht nur aus dem Wohnungsmarkt, sondern auch aus dem Arbeitsmarkt von großer Bedeutung für ihre Selbsteinschätzung und für die Entwicklung ihres Selbstwertgefühls ist und unbedingt bei den Hilfeangeboten für die betroffenen Frauen berücksichtigt werden muss.

👁 Kap. Arbeit

1.4 Präventive Hilfen für Frauen in Wohnungsnotfallsituationen

Neben den Frauen, die über längere Zeitspannen in verdeckter Wohnungslosigkeit leben, gibt es auch diejenigen, die Hilfeangebote bereits aufsuchen, wenn sie noch in der eigenen Wohnung leben. Dieses lässt sich auch an den Daten der Statistikberichte der BAG W ablesen: Seit 2008 sind immer ca. ein Drittel der Klientinnen in der eigenen Wohnung, wenn sie ein Hilfeangebot aufsuchen.⁸

👁 Kap. Prävention

1.5 Hilfeziele und Wünsche von Frauen in Wohnungsnotfallsituationen

Die große Mehrheit der hilfeschuchenden Frauen strebt eine eigene Wohnung für sich allein oder für sich und die Familie an – und geht auf Distanz zu Gemeinschaftsunterkünften. Dies unterstreicht die Bedeutung der Ressource Wohnung in den Hilfen für Frauen in Wohnungsnot – auch bei den Hilfeangeboten für die Klientinnen, die für einen längeren Zeitraum und evtl. dauerhaft auf Begleitung und Unterstützung angewiesen sind. Für diese Frauen bedarf es eines Angebots, das ihrem starken Bedürfnis nach einer eigenen Wohnung gerecht wird.

👁 Kap. Wohnen

1.6 Arbeit und Qualifikation von Frauen in Wohnungsnotfallsituationen

Die Mehrheit der Klientinnen der Hilfen im Wohnungsnotfall hat keine Berufsausbildung, obschon die Frauen überwiegend einen Schulabschluss vorweisen können. Die Zahl der Frauen ohne Ausbildung hat in den letzten Jahren sogar zugenommen.⁹ Die fehlende Berufsausbildung ist vor allem dadurch erklärbar, dass ein großer Anteil der Frauen

Fehlende Berufsausbildung

⁷ Bauer, Uta; Dähler, Susanne; Wippermann, Carsten (2010b): Frauen machen Neue Länder. Das volle Leben! Frauenkarrieren in Ostdeutschland (Langfassung). Mit einer Sekundäranalyse der Studie »Frauen in Führungspositionen – Barrieren und Brücken« (Auftraggeber: Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer; Herausgeber: Bundesministerium des Innern / Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), Berlin: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2010/studiefmnl-2010-lang.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 16.6.2016.

⁸ Vgl. BAG W Statistikberichte, 2008–2014, http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte, abgerufen am 16.6.2016.

⁹ Bei dieser Aussage ist zu berücksichtigen, dass in die DzW-Daten der BAG W nur vereinzelt Daten aus den ostdeutschen Bundesländern eingeflossen sind.

Arbeit, Ausbildung,
Qualifizierung

jünger als 25 Jahre ist.¹⁰ Viele dieser Frauen sind aus schwierigen Familienverhältnissen in die Wohnungslosigkeit geraten, dabei blieben Ausbildung und Beruf auf der Strecke.

Bereits im Modellprogramm »Berufliche Förderung von alleinstehenden wohnungslosen Frauen« des Jahres 2002 (Enders-Drägässer / Roscher, 2002) wurde dargelegt, dass Arbeit und Ausbildung für die betroffenen Frauen einen großen Stellenwert besitzen. Qualifizierungs- und Ausbildungsoptionen sind unverzichtbar, um insb. den jungen wohnungslosen Frauen, aber auch den älteren Frauen mit einer häufig unterbrochenen Erwerbsbiografie (bspw. wegen Erziehungsarbeit, Pflege von Angehörigen, aber auch wegen Krankheiten und den Folgen gewaltgeprägter Lebensverhältnisse) wieder eine Perspektive für ein selbstbestimmteres, strukturierteres und »normaleres« (s.o.) Leben zu vermitteln. Auch bei der Überwindung der sozialen Isolation als Folge des Wohnungsverlustes kommt den sozialen Strukturen, die über Arbeit und berufliche Qualifikation möglich werden, eine große Bedeutung zu (vgl. BAG W, 2011).

2. Darlegung der fachlichen Standards und Maßnahmen in der Hilfe für wohnungslose oder in Wohnungsnot lebende Frauen

2.1 In Bezug auf die Bedeutung der Gewalt im Leben wohnungsloser oder in Wohnungsnot lebender Frauen

Aufgrund der großen Bedeutung der gewaltgeprägten Lebensumstände in der Vergangenheit und Gegenwart vieler wohnungsloser Frauen müssen diese Frauen eine Option auf ein Hilfeangebot haben, das ausschließlich Frauen vorbehalten ist. Dementsprechend muss es Beratungsstellen, Tagesaufenthalte, Wohnhilfen, stationäre Angebote etc. geben, welche ausschließlich für Frauen vorgehalten werden. Für die Beratung und Begleitung steht weibliches Fachpersonal zur Verfügung, das eine geschlechtssensible Arbeitsweise umsetzt (vgl. BAG W, 1997 und 1998). Dies mag in bestimmten Regionen, insb. in ländlichen Räumen, für die Hilfen im Wohnungsnotfall allein nicht zu realisieren sein. Deswegen sollten sich diese in einem Netzwerk frauenspezifischer Hilfeangebote engagieren, also die Zusammenarbeit mit anderen Sozialberatungsstellen, Frauenhäusern, Frauenberatungsstellen, Frauen- und Mädchentelefonen etc. suchen, um ggf. in Kooperation ein Hilfeangebot ausschließlich für Frauen anbieten zu können.

Netzwerk frauenspezifischer
Hilfeangebote

Analysefragen

Analysefragen

- Wo gibt es welche Angebote?
- Existiert eine Vernetzung und Zusammenarbeit dieser Angebote?

¹⁰ Laut DzW 2014 der BAG W haben 62% der Frauen im Hilfesystem der Freien Träger keinen Berufsabschluss; 5% verfügten über eine Anlernausbildung und 25% über einen praxisbezogenen Berufsabschluss. Bei den unter 25-jährigen Frauen und Männern im Hilfesystem haben zwischen 80 und 90% keinen Berufsabschluss; in der Altersgruppe der 25- bis 29-Jährigen haben knapp 70% keinen Berufsabschluss. Die Abschlussraten steigen erst mit zunehmendem Alter.

- Welche Frauenangebote außerhalb der Hilfen im Wohnungsnotfall gibt es im Stadt- oder Kreisgebiet?
- Wie ist die Zusammenarbeit gestaltet?
- Sind die Hilfen im Wohnungsnotfall mit frauenspezifischen Angeboten anderer Helfefelder vernetzt?

NRW-Projekt: Wohnprojektbezogene Beratung für Frauen in Wohnungsnot

 Praxisbeispiel

Förderschwerpunkt: Wohnprojektbezogene Begleitung und Beratung

Träger: Frauenforum im Kreis Unna e.V.

Laufzeit: 9/2007–8/2009

Zielgruppe: Frauen

Projektort: Bergkamen

Projektbeschreibung: Hintergrund des Projekts war die Erfahrung, dass im örtlichen Hilfesystem eine Lücke besteht: Denjenigen Frauen, die auf Grund vielfältiger Problemlagen nicht ohne Unterstützung in der eigenen Wohnung leben können, aber andererseits nicht das engmaschige, tagesstrukturierende Betreuungsangebot einer teilstationären Einrichtung benötigen, konnte nicht angemessen geholfen werden. Häufige Problemlagen waren psycho-soziale Probleme nach lebensverändernden Ereignissen wie Scheidung, Tod des Partners oder konflikthaftem Auszug aus dem Elternhaus, Probleme, die aus gewaltgeprägten Abhängigkeiten nach verdeckter Wohnungslosigkeit resultierten und Defizite im Umgang mit wirtschaftlicher Eigenverantwortung. Ziel des Projektes war es daher, diese Frauen durch intensive Nachsorge in die Lage zu versetzen, selbstverantwortlich in der eigenen Wohnung zu leben. Zu diesem Zweck wurde den Klientinnen ein breiter Katalog an Maßnahmen angeboten, um persönliche und soziale Kompetenzen zu entwickeln und ihr Leben in praktischer und finanzieller Hinsicht zu bewältigen. Um ihnen auch langfristig den Weg in die wirtschaftliche Selbständigkeit zu ebnen, stellte die Motivation und Unterstützung beim Nachholen von Schulabschlüssen, bei der Aufnahme einer Ausbildung oder einer Erwerbstätigkeit einen Schwerpunkt der Projektarbeit dar.

Analog zur Vielfalt der Aufgaben und Handlungsbereiche wurde mit unterschiedlichen methodischen Vorgehensweisen gearbeitet: Neben der aufsuchenden Einzelfallhilfe gehörten hierzu etwa die soziale Gruppenarbeit und die Netzwerkarbeit im Hilfesystem.

In das Projekt wurden sowohl Frauen aufgenommen, die bereits im eigenen Wohnraum lebten, als auch Klientinnen, die auf dem Weg zum eigenen Wohnraum einen Zwischenschritt in Form einer Wohngemeinschaft gehen wollten. Junge Frauen stellten dabei eine wachsende Zielgruppe mit hohem Problemdruck dar; auffallend war die Zunahme von Klientinnen mit Multiproblemlagen. Der überwiegende Teil der Klientinnen war vorher an andere Angebote des Trägers angebunden. Als erschwerend erwies sich im Projektverlauf der Mangel an preiswerten kleinen Wohnungen. Dennoch konnte in zahlreichen

Fällen die Wohnungssituation der Klientinnen verbessert oder Wohnraum dauerhaft gesichert werden. Aus Sicht des Trägers war für diesen Erfolg vor allem die Niedrigschwelligkeit des Angebots wichtig.

<http://www.frauenforum-unna.de>.

 Praxisbeispiel

NRW-Projekt: DazuGehören. Individuelle Integrationsunterstützung für Mädchen und Frauen in Wohnungsnot im ländlichen Raum des Kreisgebietes Siegen-Wittgenstein

Förderschwerpunkt: Aufsuchende Hilfe und Beratung

Träger: Alternative Lebensräume GmbH

Laufzeit: 9/2010–8/2013

Zielgruppe: Frauen

Projektort: Kreis Siegen-Wittgenstein

Projektbeschreibung: Das Angebot richtet sich an Mädchen und Frauen (auch mit Kindern und Familie) in der ländlichen Region mit massiven sozialen Schwierigkeiten, die ihren Wohnraum verloren haben oder denen ein Wohnungsverlust droht und mit Vermittlungshemmnissen in den Arbeitsmarkt.

Die Zielgruppe soll beraten und begleitet werden, um Wohnraum zu sichern. Die Integration in den Arbeitsmarkt soll über niedrigschwellige Arbeits- und Beschäftigungsangebote gelingen.

Kooperationspartner sind das Jobcenter, die Wohnungsbaugenossenschaft in Kreuztal und Hilchenbach sowie weitere Netzwerkteilnehmer.

Im Projekt wurde über die gesamte Laufzeit mit 35 Frauen und Mädchen gearbeitet. In keinem Fall wurde eine Frau wohnungslos. Drei Teilnehmerinnen konnten während der Hilfe eine Arbeit finden. Für zehn Teilnehmerinnen konnte die berufliche Perspektive in der Hilfe geklärt werden. Sechs Frauen suchen eine Arbeit. Neun Teilnehmerinnen zogen während der Zeit bei DazuGehören um und in 18 Fällen ist ein Umzug geplant. Zwei Teilnehmerinnen konnten in weiterführende Hilfeangebote vermittelt werden.

Auch nach Ende des Projektes wird das Netzwerk fortgeführt und durch das Team der Alternativen Lebensräume GmbH organisiert. Auch in Zukunft können Frauen und künftig auch Männer mit Wohnraumproblematik und im SGB-II-Bezug stehend unterstützt werden. Das Angebot wird kreisweit zur Verfügung stehen.

Weitere Informationen unter: www.alf-siegen.de.

Kooperation mit Frauenhäusern

Die Kooperation mit Frauenhäusern ist besonders notwendig. Wohnungslose Frauen werden in ordnungsrechtlichen Unterkünften, auf der Straße, in Mitwohnverhältnissen oder an anderen Treffpunkten von Gewalt bedroht oder sie sind bereits Opfer von Gewalt geworden. Diese Frauen benötigen sichere Unterkünfte, deren Adressen genauso wenig öffentlich gemacht werden wie die Adressen von Frauenhäusern. Wenn diese Frauen einen intensiven Hilfebedarf haben, der von einem Frauenhaus – bspw. aufgrund der Personalkapazitäten – nicht gedeckt werden kann, finden

sie dort keine Aufnahme. Anzustreben sind gute Kooperationen von Hilfen im Wohnungsnotfall und Frauenhäusern: Das Frauenhaus stellt beispielsweise die sichere anonyme Unterkunft, die Hilfen im Wohnungsnotfall wären dort dann verantwortlich für die notwendigen Hilfen auch nach §§ 67 ff. SGB XII. Sollte eine solche Kooperationslösung nicht realisiert werden können, müssen die Hilfen im Wohnungsnotfall selbst sichere Frauenaufenthalte, deren Adressen nicht bekannt werden, vorhalten.

Eine stationäre Unterbringung von Frauen in einer gemischtgeschlechtlichen Einrichtung ist aus oben genannten Gründen grundsätzlich kritisch zu sehen und nach Möglichkeit zu vermeiden. In der Praxis sind viele dieser gemischten Einrichtungen stark männlich dominiert.

In der ordnungsrechtlichen Unterbringung muss es eine separate und sichere Unterbringung für Frauen geben. Es ist nicht akzeptabel und zumutbar, Frauen (mit und ohne Kinder) ungeschützt in eine Unterkunft einzuweisen, die mehrheitlich mit Männern belegt ist. Ebenfalls separate Unterkünfte muss es für Paare mit und ohne Kinder geben.

In ländlichen Regionen bzw. in Klein- und Mittelstädten mit relativ wenigen Hilfesuchenden sollte die ordnungsrechtliche Unterbringung in separaten Hotels / Pensionen erfolgen, um so die notwendige Sicherheit gewährleisten zu können.

Separate und sichere Unterbringung

📍 Kap. Notversorgung

Analysefragen

Gibt es separate Angebote für Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation?

- in der ordnungsrechtlichen Unterbringung?
- in Wohnhilfen?
- im Beratungsangebot?
- in der stationären Unterbringung?
- im Tagesaufenthalt?
- in der medizinischen Versorgung?
- in der Prävention?
- in Qualifizierungs-, Arbeits- und Beschäftigungsangeboten?
- Gibt es sichere und anonyme Unterbringungsmöglichkeiten für gewaltbedrohte wohnungslose Frauen?

Wenn es in einzelnen Bereichen keine separaten Angebote für wohnungslose Frauen bzw. Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation gibt:

- Wie ist dann in den existierenden Angeboten das Geschlechterverhältnis (quantitativ)?
- Gibt es separate Räume für Frauen?
- Gibt es getrennte sanitäre Einrichtungen?
- Haben die hilfesuchenden Frauen die Möglichkeit, sich von einer weiblichen Fachkraft beraten zu lassen?
- Wie ist der Standard in der ordnungsrechtlichen Unterbringung?

Analysefragen

2.2 In Bezug auf die verdeckte Wohnungslosigkeit als Erscheinungsweise der Wohnungslosigkeit von Frauen

Hilfen für Frauen in Wohnungsnot müssen flächendeckend zur Verfügung stehen. Insb. ist es notwendig niedrigschwellige Beratungsangebote

 Kap. Wohnen

anzubieten. Frauen, die verdeckt wohnungslos leben, also bspw. Mitwohnverhältnisse eingegangen sind, benötigen solch ein niedrigschwelliges Beratungsangebot, ebenso wie junge Frauen und Mädchen, die u. U. noch in ihren Herkunftsfamilien leben, aber die häusliche Situation dort nicht mehr ertragen. Neben der niedrigschwelligen Beratung benötigen Frauen in prekären Wohnverhältnissen / in Mitwohnverhältnissen oder junge Frauen in eskalierenden Familienkonflikten natürlich die Ressource Wohnung. In einer eigenen Wohnung können sie sicher leben und zugleich bei Bedarf unterstützende Hilfen erhalten.

Zu einem flächendeckenden Angebot gehören auch Frauencafés oder andere Frauentreffpunkte im Stadtteil, die Frauen in prekären Situationen aufsuchen und in denen sie Informationen und ggf. Beratung abrufen können, aber selbstverständlich nicht müssen. Sie haben dann in jedem Fall die Chance, Kontakt zu anderen Frauen oder Mädchen in ähnlichen Lebenslagen zu knüpfen, sich auszutauschen und ggf. dadurch eine größere Bereitschaft zu entwickeln, professionelle Hilfen anzunehmen.

 Praxisbeispiel

NRW-Projekt: FrauenWohnen I und II

Förderschwerpunkte: Wohnraummobilisierung und bedarfsgerechte Unterbringung; aufsuchende Hilfe und Beratung

Träger: Sozialdienst Katholischer Frauen e.V.

Laufzeit: 1/2003–12/2004

Zielgruppe: Frauen

Projektort: Kreis Kleve

Projektbeschreibung (FrauenWohnen I): Der Träger, der bereits in den Bereichen Schwangerschaftsberatung, gesetzliche Betreuung und Pflegekinderwesen tätig war, hatte dort die Erfahrung gemacht, dass sozial benachteiligte Frauen in Kleve große Schwierigkeiten hatten, eine passende Wohnung zu finden: Der Mietwohnungsmarkt in Kleve und Umgebung war – wie in vielen ländlichen Gebieten – schwach ausgeprägt und bot vor allem zu wenig kleine, preisgünstige Wohnungen. Der Träger gründete daher mit anderen Beteiligten eine Trägergemeinschaft, um wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Frauen in dieser Situation zu helfen.

Ziel des vorliegenden Projektes war es, im nördlichen Kreis Kleve Wohnraum für allein lebende, schwangere oder allein erziehende Frauen zu akquirieren, die wohnungslos geworden oder von Wohnungslosigkeit bedroht sind. Die Erschließung des Wohnraums erfolgte über persönliche, telefonische und schriftliche Anfragen bei Vermieterinnen und Vermietern; darüber hinaus hat der Träger die Vorstellung des Projekts in Gremien dazu genutzt, dort vertretene Vermieterinnen und Vermieter für das Projekt zu gewinnen. Weiterer Wohnraum wurde durch Annoncen, Öffentlichkeitsarbeit und das kontinuierliche Auswerten des Wohnungsangebots in lokalen Anzeigenblättern erschlossen. Nachdem der Träger für das Projekt intensive Öffentlichkeitsarbeit betrieben hatte, boten private Vermieterinnen und Vermieter mehrfach von sich aus Wohnungen zur Vermietung an. Auch generell wuchs die Kooperationsbereitschaft im Projektverlauf, was der Träger auf die Öffentlichkeitsarbeit zurückführt.

Einzelfallbezogene Hilfe leistete das Projekt in der Wohnungssprechstunde, die von vielen Frauen in Wohnungsnot in Anspruch genommen wurde. Dort wurden die Frauen beraten, informiert, erhielten nach Erstellung eines Bewerberinnenprofils Wohnungsangebote und ein Bewerberinnentraining. In der ersten Projektphase konnten von den 38 hilfeschuchenden Frauen 12 wieder in normalen Wohnraum vermittelt werden; 4 Frauen konnten mit Hilfe der Projektmitarbeiterin familiäre Konflikte lösen und im Haushalt der Familie bleiben. Die Lebenssituation hat sich somit für 42 % der Klientinnen und ihre Kinder verbessert.

Projektbeschreibung (FrauenWohnen II): Ziel des vorliegenden Projektes war es, den Wohnraum, in den Frauen im Rahmen des Projektes FrauenWohnen I vermittelt worden waren, durch nachsorgende Begleitung und Beratung dauerhaft zu sichern. Die Projektmitarbeiterin begleitete ihre Klientinnen zu Behörden, informierte über vorhandene Hilfen, vermittelte zwischen ihnen und den Vermieterinnen und Vermieter sowie Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Sozialämter und Jobcenter. Bei Bedarf stellte sie Kontakte zu familienpädagogischen und -therapeutischen Stellen her. Ziel dieser Arbeit war es, den Klientinnen die notwendigen Kontakte, Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, um ihr Leben ohne fremde Hilfe selbst organisieren zu können.

Zusätzlich zur individuellen Beratung wurde den Klientinnen im Rahmen des offenen Frauenfrühstücks TOFF einmal wöchentlich Gelegenheit zum Austausch mit anderen Frauen in schwierigen Wohnsituationen geboten. Dieses Angebot erwies sich als sinnvolle Ergänzung zur Einzelfallhilfe und stellte in manchen Fällen auch die Basis für erste Kontakte von Betroffenen zum Projekt dar. Die Öffentlichkeitsarbeit für das Projekt trug dazu bei, dass immer mehr Frauen den Weg zum Frauenfrühstück und zu den übrigen Angeboten des Projekts fanden.

Neben der Projektmitarbeiterin wirkten zeitweise zwei weitere Frauen ehrenamtlich am Projekt mit.

Weitere Beteiligte: Verein »Mensch braucht Wohnung« – Förderverein für Wohnhilfen Kleve e.V., Diakonisches Werk im Kirchenkreis Kleve e.V., Caritasverband Kleve e.V., Gemeindcaritas (Bedburg-Hau, Dekanat Kleve), Sozialdienst Katholischer Männer Kleve e.V.

<http://www.skf-kleve.de/frauenfachberatung.php>.

Siehe auch das im Kapitel Prävention beschriebene Praxisbeispiel »FrauenWohnen – Aufsuchende Beratung für Frauen in Wohnungsnotlagen«.

Diese Beratungsstellen und ggf. Tagesaufenthalte, Frauencafés etc. müssen über Mitarbeiterinnen verfügen, die mit den spezifischen Gründen für die Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot von Frauen vertraut sind, so dass sie insb. bei den Themen Schwangerschaft, Verhütung, Gewalterfahrungen, sexualisierte Gewalt, prekäres Mitwohnen beraten und die hilfeschuchenden Frauen bei der Entwicklung von Selbstwertgefühl, Selbstachtung und Resilienz (psychische Widerstandsfähigkeit) unterstützen können.

Analysefragen

Analysefragen

- Gibt es Hilfeangebote, die ausschließlich Frauen zur Verfügung stehen, die aufgrund gewaltgeprägter Verhältnisse bzw. prägender Gewalterfahrungen Schutz suchen bzw. männerdominierte Orte meiden?
- Gibt es niedrigschwellige Beratungsangebote für Frauen?
- Gibt es Frauentreffpunkte?
- Gibt es eine Hilfe-Infrastruktur für Frauen, die ohne Unterkunft auf der Straße leben?
- Welche Angebote gibt es für Frauen mit psychischen Auffälligkeiten?
- Sind die Angebote für wohnungslose Frauen altersgemäß?

Hilfen für Frauen auf der Straße

Zwar lebt nur eine Minderheit der wohnungslosen Frauen auf der Straße,¹¹ jedoch sind deren Lebensumstände besonders risikoreich und belastend für die körperliche und seelische Gesundheit der betroffenen Frauen. Größtenteils basierend auf den Erfahrungen der sozialen Arbeit mit wohnungslosen Frauen, die auf der Straße leben, hat die BAG W festgehalten (BAG W, 2003): »Die psycho-physische Integrität der Persönlichkeit ist durch die Lebensumstände, die der Frau keine Sicherheit bieten, ständig bedroht. Die Frau lebt in ständiger Anspannung. Ihr Körper reagiert mit Symptomen von Stress. Stress beeinflusst die körpereigene Immunabwehr und setzt diese auf Dauer herab. [...] Unwohlsein, Schmerz und Erkrankungen werden unterhalb einer bestimmten Reizschwelle nicht mehr wahrgenommen oder durch Drogen betäubt. [...] Unbehandelte Erkrankungen können unter den beschriebenen Lebensbedingungen chronifizieren. Psychische Auffälligkeiten und Erkrankungen sowie Suchterkrankungen sind auch als Teil individueller Lebenstechniken zu verstehen.

Beim Leben im Straßenumfeld wirken sich mangelhafte Hygienemöglichkeiten und Ernährung sowie Witterungseinflüsse äußerst negativ auf die Gesundheit der betroffenen Frauen aus.«

Diese Frauen benötigen Räume, die ausschließlich Frauen vorbehalten sind, in denen sie übernachten, sich ausruhen und pflegen können, also Notübernachtungen, Tagesaufenthalte mit Duschgelegenheit und Waschmaschinen etc. Sie benötigen ggf. eine besonders niedrigschwellige Beratung, die nicht eine Einsicht in ggf. vorliegende Erkrankungen voraussetzt. Wichtig sind der Zugang zu einer medizinischen Versorgung und ggf. auch die Möglichkeit – vielleicht nach einer Phase des Vertrauensaufbaus – einer Inanspruchnahme psychotherapeutischer Angebote (vgl. Krägeloh / Köppen, 2012).¹²

¹¹ Laut Statistikberichten der BAG W liegt dieser Anteil im Durchschnitt bei ca. 8 bis 9%, http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte, abgerufen am 16.6.2016.

¹² Siehe auch Heise / Krägeloh (2009), die aus der Sicht einer niedrigschwelligen Notübernachtung für Frauen berichten.

Hilfen für Frauen in NRW

Von bundesweit ca. 180 Diensten und Angeboten, die ausschließlich Frauen vorbehalten sind, befinden sich ca. 70 in NRW. Zu diesen Angeboten gehören knapp 20 Fachberatungsstellen, zehn Wohngruppen, ebenfalls ca. zehn Angebote des Betreuten Wohnens, zwölf stationäre Einrichtungen, knapp zehn Notübernachtungen, einige Arbeitsprojekte und Tagesaufenthalte.

Die Angebote ausschließlich für Frauen sind in NRW räumlich ungleich verteilt: Die überwältigende Mehrheit findet sich in den Großstädten, überwiegend im Ruhrgebiet und in der Rheinschiene.

2.3 In Bezug auf die Bedeutung von Partnerschaft und Kindern für das Selbstverständnis wohnungsloser Frauen

Für alleinerziehende Frauen, für Schwangere, für Familien mit Kindern müssen Hilfeangebote vorgehalten werden, die verhindern, dass Kinder fremduntergebracht werden, falls ein Wohnungsverlust trotz präventiver Maßnahmen nicht verhindert werden konnte. In Stuttgart gibt es die »Kooperationsvereinbarung zwischen Jugendhilfe und Wohnungsnotfallhilfe für Eltern mit Hilfebedarf gem. § 67 SGB XII zur gemeinsamen Wahrnehmung des Kinderschutzes« (Quapp-Politz, 2011). Ziele dieser Kooperationsvereinbarung sind:

- »Mütter in der Wohnungsnotfallhilfe sollen ihre Kinder behalten können.
- Die Handlungssicherheit für die Mitarbeiterinnen beider Systeme – Jugendhilfe und Wohnungsnotfallhilfe – soll sichergestellt werden.« (ebenda)

Wahrnehmung des Kinderschutzes

Haben wohnungslose Frauen mit Kindern einen sehr intensiven Hilfe- und Unterstützungsbedarf, ist die Abwägung zwischen dem Schutz des Kindeswohls und dem Wunsch der Frauen, nicht von den Kindern getrennt zu werden, eine besonders schwierige. In einem stationären Hilfesetting bedarf es eines eigenständigen Hilfeangebots für die Kinder unter dem gleichen Dach, um in solchen Fallkonstellationen die Fremdunterbringung der Kinder zu vermeiden (Rosenke / Schröder, 2006). Dieser Weg bedeutet, dass personelle, finanzielle und räumliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen, um den Kindern gerecht zu werden.

Stationäres Hilfesetting

In einem stationären Hilfesetting ist es für die betroffenen Frauen schwierig, eine Partnerschaft zu leben: Stationäre Hilfeangebote für Paare werden nahezu ausschließlich in gemischtgeschlechtlichen Einrichtungen angeboten, die oft keine separaten »Frauenräume« innerhalb der Einrichtung vorhalten (ebenda).¹³ In stationären Einrichtungen ausschließlich für Frauen wiederum gilt es dem Schutz- und Sicherheitsbedürfnis der anderen Bewohnerinnen Rechnung zu tragen. Dies ist für viele Einrichtungen eine Gratwanderung.¹⁴

Hilfeangebote für Paare

¹³ Gemeint sind hier bspw. Frauensprechstunden, eigene Treffpunkte für Frauen, spezifische Arbeits- und Beschäftigungsangebote. Vgl. dazu ausführlich BAG W, 1997.

¹⁴ Die Frauenpension Stuttgart bietet ihren Bewohnerinnen einen Übernachtungsvertrag

Analysefragen

Analysefragen

- Welche Hilfeangebote gibt es für wohnungslose Frauen mit Kindern?
- Sind Kinder wohnungsloser Frauen fremd untergebracht? Zu welchem Anteil?
- Welche Hilfeangebote gibt es für wohnungslose Frauen, die mit dem Partner / der Partnerin zusammenleben möchten?
- Gibt es spezielle Hilfeangebote im präventiven und akuten Bereich für Familien?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen der Jugendhilfe und den Hilfen im Wohnungsnotfall in Bezug auf junge volljährige Klientinnen?
- Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen der Jugendhilfe und den Hilfen im Wohnungsnotfall in Bezug auf die Kinder wohnungsloser Frauen bzw. Familien?

2.4 In Bezug auf präventive Hilfen für Frauen in Wohnungsnotfallsituationen

Ein Teil der Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation sucht ein Hilfeangebot bereits auf, wenn sie noch in der eigenen Wohnung sind. Dies spricht dafür, dass viele Frauen aktiv Hilfen suchen und sie annehmen, wenn sie zur Verfügung stehen. Wichtig ist daher die Einrichtung niedrigschwelliger ambulanter Anlauf- und Beratungsstellen. Darüber hinaus müssen die Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungsverlusten öffentlichkeitswirksam auf ihre Möglichkeiten zur Verhinderung des Wohnungsverlustes hinweisen.

Nicht zu unterschätzen ist die große Zahl von Frauen, die ihre Wohnungen ohne Kündigung oder ohne ein Räumungsverfahren verlassen. D. h. diese Frauen verlieren ihre Wohnung lange bevor sie durch die »Mitteilung in Mietsachen« des Amtsgerichts an die zuständige Präventionsstelle / Fachstelle oder ggf. das Jobcenter als Haushalte, die unmittelbar vom Wohnungsverlust bedroht sind, bekannt werden. Dieser Zielgruppe muss ein gut erreichbares und ggf. auch aufsuchendes Präventionssystem zur Verfügung stehen. Dabei ist es besonders wichtig, weit im Vorfeld eines Räumungsverfahrens – also deutlich bevor eine eventuell existierende kommunale Fachstelle oder Präventionsstelle aktiv werden kann – präventive Maßnahmen zu entwickeln.¹⁵

Um bei Kündigungen und Räumungsklagen aktiv werden zu können, die nicht auf Mietschulden zurückzuführen sind und die somit nicht von den Amtsgerichten den Fachstellen (so vorhanden) gemeldet werden, müssen sich die Hilfen im Wohnungsnotfall sozialräumlich aufstellen. Wenn die Hilfen im Wohnungsnotfall gemeindenah – im Wohnviertel, im Bestand eines Wohnungsbauunternehmens – agieren und sowohl für Vermieter als auch für die vom Wohnungsverlust bedrohten Haushalte gut

an, in dem die Modalitäten eines Übernachtungsbesuchs an den Wochenenden geregelt sind: <http://www.caritas-stuttgart.de/hilfe-beratung/wohnungslos/wohangebote/frauen/frauenpension>, abgerufen am 16.6.2016.

¹⁵ Siehe auch das im Kapitel Prävention dargestellte Praxisbeispiel »Kein Kind im Obdach«.

sichtbar und damit erreichbar sind, können Wohnungsverluste und in der Folge ggf. Fremdunterbringungen der Kinder vermieden werden. Eine effektive Kooperation der Hilfen im Wohnungsnotfall mit der Vermieterseite ist unabdingbar – dies gilt für die Wohnungswirtschaft, aber natürlich genauso für die Einbindung / Kooperation mit den privaten Vermietern.

NRW-Projekt: Projekt Südwind – Aufsuchende Beratung von alleinerziehenden Frauen

Förderschwerpunkt: Aufsuchende Hilfe und Beratung

Träger: Internationaler Bund Wuppertal e.V.

Laufzeit: 11/2001–10/2004

Zielgruppe: Frauen

Projektort: Wuppertal

Projektbeschreibung: Ziel des Projektes war es, Wohnungsverluste von alleinerziehenden Frauen durch eine frühzeitige aufsuchende Beratung zu verhindern. Dem Träger wurden zunächst von der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft Wuppertal GmbH, später auch von anderen Wohnungsgebern, alleinerziehende Frauen benannt, die durch unregelmäßige Mietzahlungen oder Mietschulden auffielen bzw. denen deswegen bereits gekündigt worden war. Räumlich konzentrierte sich das Projekt auf den Stadtteil Unterer Griffenberg, wo der Anteil der Ein-Eltern-Familien mit minderjährigen Kindern auf 14 % geschätzt wurde. Das Projekt zielte auf den spezifischen Hilfebedarf alleinerziehender Frauen ab, der durch kumulative und sich gegenseitig bedingende Problemlagen wie Arbeitslosigkeit, Gewalterfahrungen, psychische Erkrankungen, Sucht, Überforderung bei der Kindererziehung, soziale Isolation und schließlich Wohnungslosigkeit gekennzeichnet ist.

Die Projektmitarbeiterin suchte die Klientinnen zu Hause auf, eruierte die Problemlage, erarbeitete mit den Betroffenen Hilfepläne und leitete die benötigte Hilfe ein. So wurden die Klientinnen bei der Sicherstellung der Mietzahlung, bei der Finanzplanung, beim Abbau und der Vermeidung von Schulden unterstützt und beim Umgang mit Behörden beraten. Die Projektmitarbeiterin half den Klientinnen, ihren Alltag zu strukturieren, motivierte sie zur Teilnahme an Sprachkursen, zur Aufnahme einer Schul- bzw. Berufsausbildung und zur aktiven Nutzung der Informations- und Hilfeangebote des Arbeitsamtes. Zudem unterstützte sie sie bei der Suche nach einem Betreuungsplatz für ihr/e Kind/er.

Basisstation für die aufsuchende Beratung war der Stadtteiltreff »Südwind«. Dieser war in einem Gewerberaum eingerichtet worden, den die Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Wuppertal GmbH mietfrei zur Verfügung gestellt hatte. Dieser Stadtteiltreff entwickelte sich auch zu einem Begegnungsort für alleinerziehende Frauen und ihre Kinder. Unter anderem organisierte die Projektmitarbeiterin dort Informationsveranstaltungen z. B. zu den Auswirkungen des SGB II, zur Einführung der Steuerklasse 2 für Alleinerziehende, zum Wiedereinstieg in den Beruf oder zu den Regeln der Hausordnung und deren Einhaltung. Ein wöchentliches Frauenfrühstück, Nachbarschaftsfeste, Sprachkurse mit

 Praxisbeispiel

Kinderbetreuung, Hausaufgabenhilfe und Spielgruppen ergänzten dieses Angebot.

Die Hälfte der Klientinnen hatte eine Zuwanderungsgeschichte. Ihre Beratung gestaltete sich in der Regel zeitintensiver und dauerte länger, da fehlende Sprachkenntnisse, Schlüsselqualifikationen und Sozialtechniken zusätzliche Schwierigkeiten boten. Insgesamt haben 98 Frauen das Beratungsangebot genutzt. In 40 % der Fälle handelte es sich um Kriseninterventionen oder offene Beratungen, 40 % der Beratungen waren von kurz- oder mittelfristiger Dauer, 20 % entwickelten sich über einen längeren Zeitraum. In vielen Fällen konnte der Wohnungsverlust abgewendet, der Haushalt mit neuem Wohnraum versorgt und die Wohnsituation stabilisiert werden. Einzelne Frauen konnten die Anerkennung ihrer Abschlüsse erwirken, haben Schulabschlüsse nachgeholt, eine Teilzeitbeschäftigung aufgenommen oder sich an einer Maßnahme des Arbeitsamtes beteiligt.

Weitere Beteiligte: Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft Wuppertal GmbH

https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/plattform1_2003.pdf, S.18–21.

2.5 In Bezug auf Hilfeziele und Wünsche von Frauen in Wohnungsnotfallsituationen

Die von den hilfeschuchenden Frauen im System der freiverbandlichen Hilfen geäußerten Wohnwünsche und Wohnperspektiven¹⁶ entsprechen ziemlich genau den festgestellten Haushaltsstrukturen: insgesamt wünschen sich 80 % eine eigene Wohnung, davon 16 % für zwei Personen und 13 % eine eigene Wohnung für die Familie. 52 % der Frauen wünschen sich eine eigene Wohnung für sich allein. Wohngemeinschaften oder Wohngruppen und möblierte Zimmer stehen bei den Frauen mit knapp 2 % bzw. 0,7 % nicht oben auf der Wunschliste. Eine Unterbringung in einer stationären Einrichtung wird von knapp 3 % der Frauen gewünscht.

Für Frauen mit einem intensiven Hilfebedarf bietet sich alternativ zur stationären Unterbringung – auch unter Berücksichtigung der Wohnwünsche der betroffenen Frauen, d.h. dem Wunsch nach eigener Häuslichkeit und dem großen Bestreben vieler Frauen nicht als »wohnungslos« etikettiert zu werden – eine entsprechend intensive Begleitung und Unterstützung in eigenem Wohnraum an. Für diese Form der Hilfen spricht auch, dass – ähnlich den ambulanten Angeboten in ländlichen Regionen / Kreisen – separate stationäre Angebote für Frauen teilweise nicht realisierbar sind.

Die Hilfemöglichkeiten sind immer dann deutlich limitiert, wenn die Ressource Wohnung nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung steht.

📍 Kap. Wohnen, Abschnitt 5

📍 Kap. Wohnen, Abschnitt 1

¹⁶ Vgl. BAG W, Dokumentation zur Wohnungslosigkeit 2014; siehe auch ganz ähnlich BAG W-Statistikbericht 2013, http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte, abgerufen am 16.6.2016 und Rosenke / Schröder, 2006.

Analysefragen

- Stehen Wohnungen für wohnungslose und ggf. alleinerziehende Frauen zur Verfügung?
- Werden Frauen eher in Wohngemeinschaften oder in andere Formen gemeinschaftlichen Wohnens vermittelt?

Analysefragen

Lebensplätze für Frauen, München

Die Einrichtung bietet 25 älteren, obdachlosen Frauen, häufig mit Sucht- und/oder psychischen Krankheitsbildern, ein eigenes, mietvertraglich abgesichertes Appartement. Zusätzlich können sich die Frauen bei allen persönlichen Fragen und Problemen vor Ort beraten lassen und Kontakte knüpfen. Selbstständiges, würdiges Wohnen und Leben wird ermöglicht, unterstützt durch ein offenes sozialpädagogisches Angebot.

In dem Flyer der »Lebensplätze« heißt es: »Sie ...

- wollen eine Wohnung für sich
- wollen nicht in einem Heim leben
- wollen an einem Ort bleiben können
- wollen selbständig leben, aber brauchen manchmal auch Beratung

[...] Die Lebensplätze für Frauen sind ein Haus für lebenserfahrene Frauen, in dem Sie

- eine eigene Wohnung haben
- sich beraten lassen können
- Kontakte finden [...]

http://www.hilfswerk-muenchen.de/66__1_lebensplaetze_fuer_frauen.html, abgerufen am 16.6.2016.

Praxisbeispiel

»Bleibe!« – Hilfen zum Wohnen für obdachlose oder von Obdachlosigkeit bedrohte Seniorinnen in Köln

Eine ausführliche Darstellung findet sich im Kapitel »ältere Wohnungslose«.

Praxisbeispiel

Kap. Ältere Wohnungslose

2.6 In Bezug auf Arbeit und Qualifikation von Frauen in Wohnungsnotfallsituationen

Die Themen Qualifizierung, Arbeit und Beschäftigung sind von großer Bedeutung für Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation. Durch Erwerbsarbeit lässt sich nicht nur eine materielle Perspektive für ein unabhängigeres Leben entwickeln. Qualifizierungsmaßnahmen, Arbeit und Beschäftigung sind auch wichtig, um der Isolation, die ein Leben in Wohnungslosigkeit oder in bedrohten Wohnverhältnissen mit sich bringt, zu entkommen und das Leben wieder zu normalisieren.

Weibliche Erwerbsbiografien

Fördermaßnahmen bzw. Angebote im Bereich Arbeiten und Qualifizieren für hilfeschende Frauen müssen allerdings den weiblichen Erwerbsbiografien und -voraussetzungen angepasst sein, da bspw. deutlich weniger Frauen als Männer im System der freiverbandlichen Hilfen im Wohnungsnotfall eine Berufsausbildung besitzen. Allgemein sind weibliche Erwerbsbiographien geprägt von Zeiten eines vollständigen oder teilweisen Ausstiegs aus der Berufstätigkeit, oft bedingt durch die Übernahme der Familienarbeit (vgl. BAG W, 2011). Es bedarf also der Angebote für:

- Frauen ohne Bildungsabschluss und Erfahrung im Arbeitsleben
- Frauen mit Schulabschluss, ohne Ausbildung, mit Erfahrung im Niedriglohnssektor
- Frauen mit Bildungsabschluss und Ausbildung, gebrochener Erwerbsbiographie durch kurzfristige Arbeitsverträge
- Frauen mit Bildungsabschluss und Ausbildung, langjährige Berufserfahrung

 Kap. Arbeit

Bislang sind die überwiegende Mehrheit der Qualifizierungs-, Arbeits- und Beschäftigungsangebote der Hilfen im Wohnungsnotfall nicht geschlechtsspezifisch gestaltet.¹⁷ Gefragt sind insbesondere Maßnahmen:

- mit längerer Maßnahmedauer (länger als ein Jahr)
- mit gutem Personalschlüssel
- für psychisch kranke Frauen
- zur Aktivierung von Berufsabbrecherinnen
- für Alleinerziehende
- zur Ausbildung für Erwachsene
- für Frauen mit Multiproblemlagen, die als eine langfristige »geschützte Erwerbsarbeit« angelegt sind
- die einen Schulabschluss oder eine Ausbildung für ältere Frauen (ab dem 30. Lebensjahr) vorsehen (Maßnahmen der Jobcenter sehen einen Schulabschluss oder eine Ausbildung nur für die Unter-25-Jährigen vor)

Die im Kapitel Arbeit definierten und vorgestellten Programmtypen im Bereich Arbeit und Qualifizieren gilt es fachgerecht für wohnungslose Frauen umzusetzen. Daher werden spezifische Ansätze in den Bereichen Aktivieren, Qualifizieren, Unterstützen, Vermitteln und Begleiten benötigt.¹⁸

Analysefragen

Analysefragen

- Gibt es Qualifizierungs- und Arbeitsangebote, die explizit für Frauen entwickelt worden sind?
- Ist für Frauen mit Kindern / Alleinerziehende eine Kinderbetreuung sichergestellt, wenn sie an Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen teilnehmen?

¹⁷ Aus diesem Grunde hat die BAG Wohnungslosenhilfe im Jahr 2011 das Positionspapier »Spezifische Handlungsansätze im Bereich Arbeiten und Qualifizieren für wohnungslose Frauen« entwickelt (BAG W, 2011).

¹⁸ Vgl. dazu ausführlich BAG W, 2011.

ModeKreativWerkstatt für Frauen der Diakonie Frankfurt a.M.

 Praxisbeispiel

Zielgruppe sind langzeitarbeitslose Frauen:

- Gering qualifizierte Frauen im SGB II
- Alleinerziehende
- Frauen mit Migrationshintergrund
- Frauen Ü50
- Frauen mit besonderen Schwierigkeiten

Situation der Frauen:

- 1/3 der Teilnehmerinnen haben keinen Hauptschulabschluss oder keine Berufsausbildung
- 2/3 haben einen Schulabschluss oder einen Berufsabschluss, allerdings ist der Anteil der Frauen hoch, die bislang noch nie einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind
- Ein Großteil der Frauen war viele Jahre für den Haushalt und die Erziehung der Kinder verantwortlich
- In der Regel sind in jedem Durchlauf Frauen dabei, die Analphabeten sind, einen Behindertenausweis haben, körperlich oder psychisch krank sind
- 35 % der Frauen sind zwischen 25 und 45 Jahre alt, 45 % zwischen 46 und 54 Jahre und 20 % über 55 Jahre alt
- Ca. 70 % haben einen Migrationshintergrund

Aktuelle Finanzierung:

- Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nach §16d Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II)
- FRAP – Arbeitsmarktprogramm der Stadt Frankfurt

Bis Ende 2015 20 Plätze – ab 2016 25 Plätze. Die MKW existiert seit 2007 und hat seitdem mehrere Förderinstrumente durchlaufen.

Erfolge:

- Frauen konnten sich sozial und individuell stabilisieren
- Aktivierung vorhandener Ressourcen
- Stärkung von Selbstvertrauen und Durchhaltevermögen
- Erwerb sozialer Kompetenz
- Entwicklung der Leistungsfähigkeit
- In jedem Durchlauf können zwei bis drei Teilnehmerinnen in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden
- Vier bis sechs Frauen in weiterführenden schulischen oder außerschulischen Qualifizierungsmaßnahmen

<http://www.diakonischeswerk-frankfurt.de/rat-hilfe/frauen/arbeitsprojekte-fuer-frauen/modekreativwerkstatt>, abgerufen am 16.6.2016; siehe auch den Vortrag von Karin Kühn bei der BAG W-Bundestagung 2015: Innovative Arbeitsprojekte: ModeKreativWerkstatt für Frauen, http://www.bagw.de/de/tagungen/buta_basis/buta_15/buta_15_ag_l.html, abgerufen am 16.6.2016.

TafF: Tagestreff für Frauen in Wohnungsnot mit ARBEITEN UND QUALIFIZIEREN, Karlsruhe

 Praxisbeispiel

Die ausführliche Darstellung des Projekts findet sich im Kapitel Arbeit.

 Kap. Arbeit

Vgl. auch Becker u. a., 2006.

◉ Kap. Gender

◉ Kap. Wohnen

◉ Kap. Dokumentation

3. Entwicklungsstand des lokalen Hilfesystems für Frauen in Wohnungsnot einschätzen

Um den Entwicklungsstand des lokalen Hilfesystems für Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation einschätzen zu können, muss im ersten Schritt Genderwissen gesammelt werden. Im Kapitel Gender Mainstreaming sind dazu zahlreiche handlungsleitende Fragen gelistet worden. Mit diesen vorgenannten Analysefragen lässt sich ungefähr das Ausmaß weiblicher Wohnungsnot bestimmen – allerdings nur dann befriedigend, wenn vor Ort Daten vorliegen.

Die qualitative und quantitative Bestandsaufnahme der lokalen Hilfeangebote, die Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation zur Verfügung stehen, sollte in Bezug zu den oben beschriebenen fachlichen Standards gesetzt und daraus entsprechender Handlungsbedarf abgeleitet werden.

Im Text sind beispielhaft Analysefragen vorgestellt worden, anhand deren Beantwortung Handlungsbedarfe abgeleitet werden können.

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (1997): Empfehlung zu den Mindestanforderungen an stationäre Einrichtungen für Männer und Frauen (heterogene Einrichtungen) – aktualisierte Fassung 2012, Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (1998): Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. zur Organisation einer Beratungsstelle für Frauen in besonderen sozialen Schwierigkeiten – aktualisierte Fassung 2012, Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2003): Frauen in Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot – Darstellung der Lebenslagen und der Anforderungen an eine bedarfsgerechte Hilfe. Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. – aktualisierte Fassung 2012, Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2011): Spezifische Handlungsansätze im Bereich Arbeiten und Qualifizieren für wohnungslose Frauen, Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2013): Prinzipien einer normalitätsorientierten gemeindenahen Versorgung älterer und/oder pflegebedürftiger wohnungsloser Männer und Frauen. Eine Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

Bauer, Uta; Dähner, Susanne; Wippermann, Carsten (2010a): Frauen machen Neue Länder. Das volle Leben! Frauenkarrieren in Ostdeutschland (Kurzfassung). Mit einer Sekundäranalyse der Studie »Frauen in Führungspositionen – Barrieren und Brücken« (Auftraggeber: Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer; Herausgeber: Bundesministerium des Innern / Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), Berlin

Bauer, Uta; Dähner, Susanne; Wippermann, Carsten (2010b): Frauen machen Neue Länder. Das volle Leben! Frauenkarrieren in Ostdeutschland (Langfassung). Mit einer Sekundäranalyse der Studie »Frauen in Führungspositionen – Barrieren und Brücken«, Berlin

Becker, Ursula; Hohnerlein, Lissi; Klemm, Inge (2006): ARBEITEN UND QUALIFIZIEREN – eine wenig beachtete Aufgabe des Hilfesystems für wohnungslose Frauen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 48, Nr. 1, S. 14–16

Enders-Drägässer, Uta; Roscher, Sabine (2002): Berufliche Förderung von alleinstehenden wohnungslosen Frauen, Stuttgart

- Enders-Drägässer, Uta; Sellach, Brigitte; Feig, Antje; Jung, Marie-Luise; Roscher, Sabine (2000):** Frauen ohne Wohnung. Handbuch für die ambulante Wohnungslosenhilfe für Frauen, Stuttgart
- Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005):** Gesamtbericht
- Gerull, Susanne; Wolf-Ostermann, Karin (Hg.) (2012):** Unsichtbar und ungesehen. Wohnungslose Frauen mit minderjährigen Kindern in Berlin, Berliner Beiträge zu Bildung, Gesundheit und Sozialer Arbeit, Berlin
- Hägele, Angelika (1994):** Kein Raum – kein Schutz – kein Recht. Die Bedeutung sexueller Gewalt für wohnungslose Frauen. Diplomarbeit Ev. FH Freiburg im Breisgau, Freiburg im Breisgau
- Heise, Eva-Maria; Krägeloh, Martina (2009):** Wohnungslose Frauen – haben sich Bedarf und Bedürfnisse verändert? Ein Beitrag aus Sicht der »Notübernachtung für Frauen« Berlin, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 51, Nr. 2, S. 65–70
- Helfferich, Cornelia (2000):** Was brauchen wohnungslose Frauen? Alltagsbewältigung, Raumerfahrung, Versorgungsangebote aus Sicht wohnungsloser Frauen. Eine qualitative Erhebung in Verbindung mit einer wissenschaftlichen Begleitung eines neu eingerichteten frauenspezifischen Versorgungsangebots in Freiburg im Breisgau. Abschlussbericht, Freiburg im Breisgau
- Krägeloh, Martina; Köppen, Britta (2012):** Zur Effektivität zusätzlicher sozialpädagogischer und psychologischer Beratung in der niedrigschwelligen, frauenspezifischen Berliner Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 54, Nr. 4, S. 121–127
- Quapp-Politz, Regina (2011):** Kooperationsvereinbarung zwischen Jugendhilfe und Wohnungsnotfallhilfe für Eltern mit Hilfebedarf gem. § 67 SGB XII, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 2, S. 42–44
- Riege, Marlo (1993):** Alleinstehende wohnungslose Frauen. Rahmenbedingungen und Praxis einer Fachberatungsstelle, Schriften des Fachbereichs Sozialwesen an der Fachhochschule Niederrhein Mönchengladbach, Aachen
- Rosenke, Werena (1995):** Wohnungslose Frauen, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Jg. 46, Nr. 2, S. 63–69
- Rosenke, Werena (1996):** Weibliche Wohnungsnot. Ausmaß – Ursachen – Hilfeangebote, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 38, Nr. 3, S. 77–81
- Rosenke, Werena; Schröder, Helmut (2006):** Frauen und Wohnungslosigkeit – zur Erscheinungsweise weiblicher Wohnungslosigkeit und den Angeboten der Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 48, Nr. 1, S. 1–8
- Steckelberg, Claudia (2010):** Zwischen Ausschluss und Anerkennung. Lebenswelten wohnungsloser Mädchen und junger Frauen, Wiesbaden
- Steckelberg, Claudia (2011):** Den Blick erweitern – vom geschlechtsspezifischen zum geschlechtsreflektierenden Ansatz in der Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 2, S. 37–40
- Wallner, Claudia (2011):** »Eine neue Liebe ist wie ein neues Leben.« Hilflosigkeit der Beraterin? Die Beraterin und ihre Haltung zu den als destruktiv erlebten Partnerschaften der Klientinnen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 2, S. 46–50

Weiterführende Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (1996): Frauen Leben Frauen Wohnen. Aufruf zur Bundesweiten Aktion gegen die Wohnungsnot von Frauen. 20./21. September 1996, Bielefeld

Enders-Drägässer, Uta; Sellach, Brigitte (1996): »Hilfen für alleinstehende wohnungslose Frauen«. Modellvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 38, Nr. 3, S. 83–88

Evangelischer Fachverband für Gefährdetenhilfe im Diakonischen Werk der ev. Kirche im Rheinland (Hg.): Hilfen für wohnungslose Frauen. Selbstverständnis – Grundsätze – Forderungen, Düsseldorf

Fenten, Hildegard (2009): Wohnungslosigkeit von Frauen vermeiden. Ein Projekt des Diakoniewerkes Duisburg GmbH zur Optimierung und Vernetzung von Hilfeangeboten für Frauen in Duisburg, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 51, Nr. 4, S. 128–129

Froschauer, Christina E. (2011): Zum Nutzen und Nichtnutzen von Streetwork für die Lebensbewältigung von Mädchen und jungen Frauen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 1, S. 19–26

Geiger, Manfred; Steinert, Erika (1991): Alleinstehende Frauen ohne Wohnung (Herausgeber: Der Bundesminister für Frauen und Jugend), Schriftenreihe des Bundesministers für Frauen und Jugend, Stuttgart

Helferich, Cornelia (2003): Gewalt: Arbeit mit traumatisierten Klientinnen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 45, Nr. 1, S. 5–10

Kühn, Karin (2011): Wohnungslose Frauen mit Kindern in einer Einrichtung der freiverbandlichen Wohnungslosenhilfe – Praxis und Problemanzeige, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 2, S. 41–42

Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. (Hg.) (2012): Hilfen für Wohnungslose Frauen in Baden-Württemberg. Grundsätze – Anforderungen – Standards, Stuttgart

Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2004): Initiativen für wohnungslose Frauen. Geschlechtergerechte Hilfen für NRW, Düsseldorf

Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1997): Ein Dach überm Kopf. Hilfen für wohnungslose Frauen in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Notz, Gisela (2005): Beschäftigungspolitische Strohfeuer. Die geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Hartz-Gesetze, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 47, Nr. 1, S. 6–13

Notz, Gisela (2008): Integration durch Arbeit und Bildung für wohnungslose Frauen, in: Schröder, Helmut (Hg.): Ist soziale Integration noch möglich? Die Wohnungslosenhilfe in Zeiten gesellschaftlicher Spaltung, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 60, Bielefeld, S. 73–83

Pohlmann-Rohr, Birgit (1996): »...mehr als ein Dach über dem Kopf«. von der Frauenpension zur Frauengenossenschaft, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 38, Nr. 3, S. 92–96

Röhrig, Anne (1996): Kein Ort, nirgendwo. Wohnungsnot von Frauen in Berlin, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 38, Nr. 3, S. 88–92

Rosenke, Werena (1999): Erhebung über den Bestand und den Standard kommunaler Übernachtungsmöglichkeiten für wohnungslose Frauen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 41, Nr. 3, S. 124–129

Rosenke, Werena (2007): Frauen in Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit. Auswertung der statistischen Jahrerhebung 2005 der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. bezüglich der Lebenslage wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Frauen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 49, Nr. 4, S. 140–145

Schulze, Andrea (2009): Wohnungslose Paare – adäquat versorgt?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 51, Nr. 4, S. 124–128

Sozialpädagogische Alternativen e.V. (SOZPÄDAL) (2001): BürgerInnen ohne Wohnung. Niedrigschwelliges Angebot zur Tagesstrukturierung und beruflichen Förderung / Qualifizierung für Frauen in besonderen sozialen Schwierigkeiten und Wohnungsnot, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 43, Nr. 4, S. 130–132

Sozialreferat der Landeshauptstadt München (Hg.) (1990): Alleinstehende wohnungslose Frauen in München. Umfang – Strukturen – Probleme – Konsequenzen, Beiträge zur Sozialplanung, München

Sozialreferat der Landeshauptstadt München (Hg.) (1995): Hilfen für alleinstehende wohnungslose Frauen in München, Beiträge zur Sozialplanung, München

Wallner, Claudia (2005): Zwischen den Systemen – junge Frauen in prekären Lebenslagen zwischen Jugendhilfe und Wohnungslosenhilfe oder: Was passiert, wenn sich Niemand zuständig fühlt?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 47, Nr. 3, S. 97–101

Walther, Kerstin (2003): Frauenspezifische Methoden und Strukturen in der Beratung, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 45, Nr. 1, S. 1–5

Wessel, Theo (1996): Die Wohnungsnot von Frauen in der psychiatrischen Versorgung, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 38, Nr. 3, S. 81–83

Wesselmann, Carla (2009): Biographische Verläufe und Handlungsmuster wohnungsloser Frauen im Kontext extrem asymmetrischer Machtbalancen, Rekonstruktive Forschung in der Sozialen Arbeit, Opladen

Weblinks

Statistikberichte der BAG Wohnungslosenhilfe 2003 bis 2014: http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte/statistikberichte_1.html

Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen: www.bagw.de/de/basiswissen/forschungsverbund.html

Kapitel 18

Migration

Rolf Jordan

1. Migration und Wohnungsnotfallproblematik

Menschen mit Migrationshintergrund prägen seit Jahren die Praxis vieler Dienste und Einrichtungen der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Hinzu kommt eine in den letzten Jahren wieder steigende Zahl von Zuwanderern aus den EU-Mitgliedsstaaten sowie aus anderen Ländern. Fragen der Beratung und Versorgung dieser Menschen besitzen daher insgesamt eine große sozial- und fachpolitische Relevanz. Vor dem Hintergrund der seit dem 1. Mai 2004 erfolgten Erweiterung der Europäischen Union und der damit einhergehenden Freizügigkeitsregelungen für die innereuropäische Mobilität von Arbeitskräften¹ hat das Thema Migration in den Hilfen in Wohnungsnotfällen erneut an Aktualität gewonnen.

Neben der vor allem seit 2010 angestiegenen Zahl von Zuwanderern aus Ost- und Südosteuropa, aber auch aus anderen EU-Ländern, die vermehrt auch Angebote der Hilfen in Wohnungsnotfällen in Anspruch nehmen, gewinnt seit 2015 die steigende Zahl an Flüchtlingen und Asylsuchenden vermehrt an Bedeutung für das Hilfesystem. Es mehrten sich vor allem aus Großstädten und Metropolregionen Meldungen über Schwierigkeiten bei der Unterbringung von Asylbewerbern durch die Kommunen. Darüber hinaus wird es für anerkannte Flüchtlinge angesichts allgemeiner Engpässe auf den Wohnungsmärkten zunehmend zu einem Problem, nach ihrem Auszug aus den Flüchtlingsunterkünften Wohnraum zu finden.

Im Folgenden soll die Lebenslage Migration hinsichtlich unterschiedlicher Bedarfslagen im Hinblick auf die Wohnungsnotfallproblematik dargestellt werden. Unterschieden wird dabei zwischen

- Menschen mit Migrationshintergrund, die oftmals schon seit vielen Jahren in Deutschland leben;
- EU-Zuwandererinnen und -Zuwanderer, die aufgrund der bestehenden Freizügigkeitsregelungen für Arbeitskräfte nach Deutschland kommen;
- Flüchtlingen und Asylsuchenden, die aufgrund von Kriegen und Verfolgung ihre Heimatländer verlassen und in Deutschland dauerhaft oder für eine begrenzte Zeit Schutz suchen;
- Personen ohne oder mit ungeklärtem Aufenthaltsstatus.

Aufgrund der wachsenden Bedeutung der Thematik für die Praxis der Hilfen in Wohnungsnotfällen ist es in den letzten Jahren zur Erarbeitung einer Vielzahl von Grundsatzpositionierungen und Praxisleitfäden für die Arbeit mit Migrantinnen und Migranten in den Diensten und Einrichtungen der Hilfen in Wohnungsnotfällen gekommen, unter anderem auch von der BAG Wohnungslosenhilfe.²

¹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 1.2.

² Vgl. hierzu auch die in der weiterführenden Literatur zum Thema aufgeführten Positionierungen und Empfehlungen verschiedener Verbände und Organisationen.

1.1 Menschen mit Migrationshintergrund

Als Menschen mit Migrationshintergrund werden in Deutschland lebende Personen definiert, die entweder nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben oder aber außerhalb des heutigen Gebietes der Bundesrepublik Deutschland geboren wurden und seit dem 1. Januar 1950 nach Deutschland zugewandert sind, oder bei denen mindestens ein Elternteil die vorgenannten Kriterien erfüllt. Zu den Personen mit Migrationshintergrund gehören also neben Ausländerinnen und Ausländern und eingebürgerten Personen auch (Spät-) Aussiedlerinnen und (Spät-) Aussiedler und deren Kinder.³

Seit Jahren steigt die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland kontinuierlich an, so dass der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe an der Gesamtbevölkerung mittlerweile etwa 20 % beträgt. Etwa ein Drittel dieser Menschen ist in Deutschland geboren, während zwei Drittel aus dem Ausland zugewandert sind (Statistisches Bundesamt, 2015).⁴

Diese Entwicklung wird auch in den Zahlen des Dokumentationssystems zur Wohnungslosigkeit deutlich. Auch hier zeigt sich insgesamt ein Anstieg der Zahl dieser Personen – im Zeitraum von 2012 bis 2014 – von 27,3 % auf 31,5 %.⁵ Die höchsten Anteilswerte finden sich dabei in den Angeboten der ambulanten Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen, während die Anteile der Personen mit Migrationshintergrund in den stationären Hilfen eher unter jenen der Gesamtbevölkerung liegen.

Insgesamt ist die Lebenssituation von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland durch eine Vielzahl von Benachteiligungen geprägt. Dies gilt sowohl für den Bereich der Beschäftigung und der Bildungsbeileiligung als auch für den Zugang zu Wohnraum. So leben diese Menschen oft in Wohnvierteln mit deutlich schlechterer Wohnsubstanz und infrastrukturell schlechterer Ausstattung. Sie wohnen darüber hinaus oftmals in beengten Wohnverhältnissen und sind besonders häufig von Mietwucher betroffen. Aufgrund dieser unzureichenden Wohnraumversorgung sind diese Menschen zur Teilgruppe der in unzumutbaren Wohnverhältnissen lebenden Menschen und damit den Wohnungsnotfällen zuzurechnen.

In Deutschland lebende Menschen mit Migrationshintergrund haben *de jure* uneingeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, sehen sich auf diesem aber *de facto* einer Vielzahl von Benachteiligungen gegenüber: Sozialstrukturanalysen verweisen seit Jahrzehnten auf ein niedriges Bildungs- und Qualifikationsniveau von Menschen mit Migrationshintergrund, eine insgesamt schlechtere Beschäftigungssituation und eine

◉ Kap. Dokumentation

Benachteiligungen

³ Vgl. hierzu die Definition des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen in: MAIS, 2012, sowie die den entsprechenden Statistiken des Statistischen Bundesamtes zugrundeliegende Definition (unter: www.destatis.de).

⁴ Gesamtbericht »Wohnungslose mit Migrationshintergrund in NRW« des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS, 2012). Für Nordrhein-Westfalen gibt der Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes (www.destatis.de) für 2015 einen Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung von 25,6 % an – bei einem Anstieg von 3,7 % gegenüber dem Vorjahr (Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus, Fachserie 1 Reihe 2.2 (2015)).

⁵ Daten des Dokumentationssystems zur Wohnungslosigkeit (DzW) der BAG Wohnungslosenhilfe, veröffentlicht in den Statistikberichten der BAG Wohnungslosenhilfe unter www.bagw.de.

überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit.⁶ Viele Menschen mit Migrationshintergrund können ihr Potenzial in der Arbeitswelt aber auch aufgrund verschiedener Formen von Ausgrenzung und Diskriminierung am Arbeitsmarkt nicht voll entfalten.

Dies bestätigen auch die hierzu zur Verfügung stehenden Daten des Dokumentationssystems zur Wohnungslosigkeit, aus denen hervorgeht, dass Menschen mit Migrationshintergrund im Hilfesystem über eine im Durchschnitt höhere Bildungsqualifikation verfügen als Menschen ohne Migrationshintergrund, dass sie oftmals aber zugleich in niedriger entlohnten und nicht selten auch in weniger gesicherten Beschäftigungsverhältnissen zu finden sind, die zugleich mit einem höheren Risiko des Arbeitsplatzverlustes und in der Folge auch von Wohnungslosigkeit verbunden sind. Diesem Befund entsprechend verfügen Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund seltener über eigenen Wohnraum und leben stattdessen häufiger bei ihrer Familie und ihrem Partner bzw. ihrer Partnerin und mehr noch bei Bekannten.

Besonderes Augenmerk sollte darüber hinaus jungen Frauen aus patriarchal-traditionellen Haushalten mit Migrationshintergrund gelten, die nach einem Bruch mit ihren Familien wohnungslos werden oder von Wohnungslosigkeit bedroht sind und sich an Beratungsstellen für wohnungslose Frauen wenden. Die Arbeit mit diesen Klientinnen stellt die Hilfen in Wohnungsnotfällen vor die Aufgabe, spezielle Hilfeangebote und interkulturelle Kompetenzen für die Beratung und Betreuung dieser Frauen zu entwickeln.

1.2 EU-Zuwanderung

Mit der Erweiterung der Europäischen Union – vor allem mit der so genannten Osterweiterung 2004 bzw. 2007 – und der damit einhergehenden größeren innereuropäischen Mobilität von Arbeitskräften nahm auch die Zahl von Migrantinnen und Migranten aus den neuen Beitrittsländern Osteuropas zu. Zwischen 2010 und 2014 verzeichnete der Wanderungsmonitor des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge einen Anstieg des Gesamtwanderungssaldos (Nettozuwanderung) von Staatsangehörigen aus EU-Staaten von knapp 90.000 auf ca. 340.000 Personen (Wanderungsmonitor 2014 (BAMF, 2014)).

Ein Teil der Menschen, die aus diesen Ländern zwecks Arbeitssuche nach Deutschland kommen, findet aufgrund unterschiedlicher Ursachen keinen oder nur eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und ist deshalb vermehrt auf Hilfen angewiesen. Zwar genießen Migrantinnen und Migranten aus EU-Staaten in Deutschland insofern freien Zugang zum Arbeitsmarkt, als Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit integrale Bestandteile der EU-Verträge sind. Allerdings bestanden hier für Bürgerinnen und Bürger der ost- und südosteuropäischen Beitrittsländer Einschränkungen, die mit zusätzlichen Benachteiligungen bei der Arbeitssuche und den Einkommensmöglichkeiten einhergingen.⁷

Arbeitnehmerfreizügigkeit und
Dienstleistungsfreiheit

⁶ Nach Angaben des Mikrozensus 2014 (Statistisches Bundesamt, 2015) verzeichneten Menschen mit Migrationshintergrund eine Erwerbslosenquote von 7,4 %, während diese Quote bei Personen ohne Migrationshintergrund lediglich 4,0 % betrug.

⁷ Die EU-Verträge vom April 2003 ermöglichten den »alten« EU-Mitgliedsstaaten die Einführung von Übergangsbestimmungen zur Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit für Staatsangehörige aus den neuen Beitrittsstaaten Osteuropas. Die Einschränkungen konnten sich nach dem so genannten 2+3+2-Modell

Die Beschäftigungssituation vieler osteuropäischer Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten ist geprägt durch niedrige Verdienstmöglichkeiten, schlechte Arbeitsbedingungen und eine insgesamt große Arbeitsplatzunsicherheit. Häufig kommt es zu Lohnvorenthalt und fehlender oder unzureichender Meldungen zur gesetzlichen Sozialversicherung durch (Sub-)Unternehmer und Vermittlungsagenturen.⁸ Hiervon betroffen sind vor allem entsandte Beschäftigte, Werkvertrags-Beschäftigte, Scheinselbständige, Saisonarbeitskräfte und grenzüberschreitende Leiharbeitskräfte. Gleichzeitig sind viele dieser Arbeitsmigrantinnen und -migranten im Rahmen ihrer Beschäftigung in temporären Unterkünften, Firmenunterkünften oder auch Ersatzunterkünften (Wohnwagen, Containern u.ä.) untergebracht – dies gilt besonders für Saisonarbeitskräfte und Werkvertrags-Arbeitnehmer.

Besonderes Augenmerk sollte dabei auch auf die große Zahl an Arbeitsmigrantinnen aus Osteuropa gelegt werden. Viele dieser Frauen finden vor allem in haushaltsnahen Dienstleistungen (etwa in der häuslichen Pflege, als Haushaltshilfen oder im Reinigungssektor) Beschäftigung, die nicht selten durch besonders problematische Arbeitsbedingungen und nicht-existenzsichernde Einkommen gekennzeichnet sind, und greifen daher auf niedrigschwellige Angebote der Hilfen in Wohnungsnotfällen zurück. Armutsprostitution⁹ und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung stellen besonders extreme Formen der Ausbeutung dar und gehen mit vielfältigen Gewalterfahrungen und Traumatisierungen einher, die spezielle Anforderungen an die Beratungs- und Betreuungspraxis stellen.

Rückmeldungen aus dem Hilfesystem zeigen, dass in den letzten Jahren eine steigende Zahl von Menschen aus ost- und südosteuropäischen EU-Staaten¹⁰ Angebote der Hilfen in Wohnungsnotfällen in Anspruch nehmen. Da es sich hierbei vor allem um niedrigschwellige Angebote handelt, ist eine Quantifizierung nur schwer möglich, doch Rückmeldungen aus dem Hilfesystem belegen, dass in niedrigschwelligem Angeboten wie Tagesaufenthalt und medizinischen Projekten zum Teil mehr als die Hälfte der Klientinnen und Klienten dieser Personengruppe zuzurechnen sind. Für die größtenteils finanziell und personell unzureichend ausgestatteten Angebote bedeutet dies nicht selten eine Überforderung.

Besonders hervorzuheben sind dabei Hilfesuchende aus den Beitrittsstaaten Bulgarien und Rumänien. Vor allem aufgrund der bis Ende 2013 für diesen Personenkreis geltenden Übergangsregelungen zur

Bulgarien und Rumänien

über einen Zeitraum von sieben Jahren erstrecken. Deutschland hat von dieser Möglichkeit sowohl gegenüber den so genannten EU-8-Staaten als auch gegenüber den EU-2-Staaten in vollem Umfang Gebrauch gemacht. Für die zum Mai 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn (EU-8) endeten die Übergangsregelungen Ende April 2011. Für die zum Januar 2007 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien (EU-2) galten die Übergangsregelungen entsprechend bis Ende Dezember 2013.

- ⁸ Zu den Zugangsbedingungen von EU-Bürgern zum deutschen Arbeitsmarkt und häufigen Problemen am Arbeitsmarkt vgl. die vom DGB herausgegebene Studie von Dälken, 2012.
- ⁹ Besonders hervorgehoben wird dabei in der Hilfepraxis die Situation einer wachsenden Zahl junger Migrantinnen, die von ihren Familien zur Prostitution gezwungen werden.
- ¹⁰ Während besonders Zuwanderer aus Ost- und Südosteuropa eine zentrale Rolle in den Debatten zu diesem Thema spielen, sind in der Hilfepraxis – je nach Stadt oder Region – zuweilen aber auch Migrantinnen und Migranten aus anderen Herkunftsländern von Bedeutung.

Arbeitnehmerfreizügigkeit hatten sie nur eingeschränkten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt und damit auch zu den sozialen Sicherungssystemen. Dadurch waren sie einem besonders hohen Armutsrisiko ausgesetzt, in vielen niedrigschwelligen Angeboten der Hilfen in Wohnungsnotfällen wird ihre Zahl noch immer als sehr hoch angegeben.

Ein besonderes Augenmerk richtet sich auf die große Zahl der nach Deutschland kommenden Roma, die oftmals bereits in ihren Herkunftsländern starker Diskriminierung ausgesetzt sind.¹¹ Offene Verfolgung ist inzwischen zwar selten geworden, aber auch in Deutschland sind antiziganistische Vorurteile und Diskriminierung weit verbreitet. Infolge der daraus entstehenden Barrieren und Benachteiligungen ergeben sich besondere Hilfebedarfe, auf die die Soziale Arbeit insgesamt reagieren muss.

1.3 Flucht und Asyl

Infolge der Verschärfung der Asylgesetzgebung nach 1993 war lange Jahre ein Rückgang der Zahl der Anträge auf Asyl zu verzeichnen. Lag die Zahl der Anträge auf Asyl 1992 noch bei mehr als 430.000, so betrug diese 2008 nur noch etwa 28.000. Seit 2010 ist erneut ein deutlicher Anstieg dieser Zahlen zu beobachten. So betrug Zahl der Asylanträge 2012 bereits wieder mehr als 77.000, und 2013 wurde erstmals seit 2001 wieder die Zahl von 100.000 Anträgen überschritten.

Zahl der Asylanträge

Vor allem in den Jahren 2014 und 2015 ist dann ein weiterer deutlicher Anstieg bei den Antragszahlen zu beobachten. Nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurden 2014 insgesamt mehr als 200.000 Anträge auf Asyl gestellt, im Jahr 2015 waren es dann bereits knapp 477.000 Anträge.¹² Von diesen Statistiken unberücksichtigt ist dabei eine große Zahl von Menschen, die im Rahmen der jüngsten Flüchtlingsströme nach Deutschland gekommen sind, die aber von den zuständigen Behörden noch nicht registriert wurden und die daher auch noch keinen Antrag auf Asyl stellen konnten.

Vor allem in Ballungsräumen, in denen es in den letzten Jahren zu einer Verschärfung der Situation auf dem Wohnungsmarkt gekommen ist, gewinnt die Frage der Unterbringung von Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen wie auch die zukünftige Versorgung mit Wohnraum zunehmend an Bedeutung. Zwar erfolgt die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern prinzipiell auf der Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), so dass sie in der Regel nicht als Klientel der Hilfen in Wohnungsnotfällen zu betrachten sind. Gleichwohl tritt diese Entwicklung dem Hilfesystem in Wohnungsnotfällen in einer Reihe von »Konkurrenzen« gegenüber, die die (Weiter-)Entwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen vor neue Herausforderungen stellt.

¹¹ In vielen Ländern Ost- und Südosteuropas, so zum Beispiel in Ungarn, Bulgarien und Rumänien, stehen Roma am Rande der Gesellschaft und leben vielfach in eigenen Siedlungen oder Ghettos. In einigen dieser Länder, aber auch in westeuropäischen Staaten, ist es in den letzten Jahren zu antiziganistisch motivierten Übergriffe gekommen.

¹² Alle Zahlen nach: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe: Januar 2016 (BAMF, 2016). Neben Bayern (67.639) ist Nordrhein-Westfalen mit 66.758 Anträgen das Bundesland, das 2015 die höchste Zahl der in diesem Jahr gestellten Asylerstanträge zu verzeichnen hatte (vgl. hierzu die monatlich fortgeschriebene Asylstatistik des Bundesamtes für Migration und Flucht unter www.bamf.de).

◉ Kap. Notversorgung

Dies betrifft zum einen die Verpflichtung der Kommunen zur (Not-)Unterbringung sowohl der großen Zahl von anerkannten wohnungslosen Flüchtlingen als auch der seit einigen Jahren wieder steigenden Zahl wohnungsloser Menschen. Viele Kommunen und Landkreise hatten in Zeiten rückläufiger Wohnungslosenzahlen ihre Kapazitäten im Bereich der Obdachlosenunterkünfte verringert, ohne aber gleichzeitig den Bereich der Prävention von Wohnungsverlusten auszubauen und zu stärken. Eine ähnliche Problemlage zeichnet sich auch im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik ab. Auch hier sind in den Jahren rückläufiger Flüchtlingszahlen Unterbringungskapazitäten abgebaut worden, die jetzt angesichts wieder steigender Zahlen kurz- und mittelfristig nicht bereitgestellt werden können.

◉ Kap. Wohnen

Gleichzeitig sind – vor allem in Großstädten und Metropolregionen – vermehrt Engpässe bei der Bereitstellung adäquaten Wohnraums zu beobachten. Aufgrund eines ständig schrumpfenden sozialen Wohnungsbestandes sind viele Wohnungsmärkte bereits seit einigen Jahren durch ein unzureichendes Angebot an preiswertem Wohnraum gekennzeichnet. Dies ist ein wesentlicher Grund für den abermaligen Anstieg der Zahl wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen seit 2009.¹³ Gleichzeitig wächst mit einer steigenden Zahl an wohnungslosen Flüchtlingen mittelfristig auch die Zahl der Haushalte, die in Zukunft mit preiswertem Wohnraum zu versorgen ist.

◉ Kap. Bürgerschaftliches Engagement

Weitere »Konkurrenzen« zeigen sich darüber hinaus in weiteren Bereichen, so etwa der medizinischen Versorgung, wo sowohl im Bereich der medizinischen Projekte für wohnungslose Menschen aus Deutschland wie auch der Versorgung von Flüchtlingen in großem Maße auf ehrenamtliche Arbeit und Spenden zurückgegriffen wird, die nun für eine immer größere Zahl von Menschen geleistet werden müssen, aber auch bei der Diskussion um bestehende oder zu entwickelnde Standards bei der Bereitstellung von Unterkünften sowie beim Bau von (Sozial-)Wohnungen.

◉ Kap. Wohnen

1.4 Personen ohne oder mit ungeklärtem Aufenthaltsstatus

Eine kaum zu quantifizierende, aber nichtsdestotrotz wichtige Zielgruppe stellen Menschen mit ungeklärtem Aufenthaltsstatus oder ohne Aufenthaltsrechten (»ohne Papiere«) dar. Aufgrund ihres prekären Aufenthaltsstatus ist die Lebenssituation dieser Menschen in starkem Maße durch Unsicherheit und die Angst vor Entdeckung geprägt. Abgelehnte Asylanträge oder abgelaufene Aufenthaltsrechte sind immer wieder Auslöser für einen solchen »illegalen« Aufenthalt in Deutschland,¹⁴ der ganz wesentlich zu vielfältigen Unsicherheiten hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen von Hilfeleistungen beiträgt.

¹³ Vgl. hierzu die jeweils aktuelle Schätzung der Zahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen in Deutschland durch die BAG Wohnungslosenhilfe unter www.bagw.de (Zahl der Wohnungslosen).

¹⁴ Eine aufenthaltsrechtliche »Illegalität« ist aber nicht allein Folge abgelehnter Asylanträge oder einer abgelaufenen Aufenthaltserlaubnis, sondern kann auch andere Ursachen haben. So verlieren ausländische Ehepartner – zumeist ausländische Ehefrauen – ihren Aufenthaltsstatus bei Scheidung von ihren deutschen Ehepartnern, wenn »die eheliche Lebensgemeinschaft« nicht »mindestens drei Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet bestanden hat« (§ 31 Abs. 1, Nr. 1 AufenthG). Nicht selten werden Menschen unter dem Vorwand einer Beschäftigungsaufnahme nach Deutschland gelockt, ohne dass ihnen bewusst ist, dass die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen hierfür gar nicht vorliegen. Häufig enden diese Menschen dann in der »Illegalität«.

Menschen ohne gültige Papiere wenden sich auf der Suche nach Hilfe daher – wenn überhaupt – vor allem an niedrigschwellige Angebote, die Hilfen anonym gewähren. Die besondere aufenthaltsrechtliche Lage, in der sich diese Menschen befinden, erfordert in der konkreten Hilfesituation eine Abwägung zwischen den in der Praxis notwendigen oder erforderlichen Hilfeleistungen und den möglichen (straf-)rechtlichen Konsequenzen einer solchen Hilfe / Unterstützung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Angebote. Durch die oftmals unklare Rechtslage hierzu wird eine fachliche und fachpolitische Auseinandersetzung mit der Thematik nahezu unmöglich, zumindest aber maßgeblich erschwert.¹⁵

2. Entwicklungsstand des lokalen Hilfesystems und zukünftige Entwicklungsbedarfe

Migrationsprozesse sind für das System der Hilfen in Wohnungsnotfällen in sehr unterschiedlicher Weise von Bedeutung. Ausgehend von den zuvor beschriebenen Lebenslagen sollen im Folgenden für einzelne Bereiche des Hilfesystems die jeweiligen Hilfebedarfe skizziert werden. Die Darstellung fokussiert dabei auf folgende Bereiche:

- Wohnraumversorgung und Wohnraumsicherung
- Zugang zum kommunalen Unterbringungssektor
- Niedrigschwellige Angebote der Hilfen in Wohnungsnotfällen
- Medizinische Versorgung für wohnungslose Menschen
- Weitergehende Angebote und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen

In einem Exkurs (im Abschnitt 2.5) werden die grundlegenden Aspekte einer Interkulturellen Öffnung von Hilfen aufgezeigt, die maßgeblich dazu beitragen, bedarfsgerechte Hilfen für Migrantinnen und Migranten in den Hilfen in Wohnungsnotfällen zu entwickeln.

Eine Reihe von Leit- und Analysefragen soll dazu beitragen, aktuelle Bedarfe in den einzelnen Hilfebereichen zu identifizieren und weitere Entwicklungsbedarfe in den jeweiligen Segmenten zu erkennen.

2.1 Wohnraumversorgung und Wohnraumsicherung

Die Wohn- und Lebenssituation von Menschen mit Migrationshintergrund ist in Deutschland noch immer durch eine Vielzahl von Benachteiligungen auf den Wohnungsmärkten geprägt. Im Durchschnitt leben diese Menschen oft in Wohnvierteln mit deutlich schlechterer Wohnsubstanz und infrastrukturell schlechterer Ausstattung. Trotz großer Verbesserungen in den letzten Jahrzehnten verfügt diese Bevölkerungsgruppe weiterhin über – im Vergleich zu Menschen ohne Migrationshintergrund – qualitativ schlechteren Wohnraum, sie wohnen vor allem oftmals in

Benachteiligungen auf den
Wohnungsmärkten

¹⁵ In der Regel wird die Hilfe für illegalisierte Migrantinnen und Migranten strafrechtlich nicht verfolgt. Nothilfe und humanitäre Hilfe sind sogar rechtlich ausdrücklich geschützt. So ist nach gängiger Rechtsprechung zum §96 AufenthG sowohl die Hilfe von Ärzten und sonstigem medizinischen Personal als auch durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen nicht als vom Gesetz sanktionierte Situation darzustellen. Vgl. hierzu auch die Ausführungen der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM) unter www.igfm.de. Vgl. u. a. auch: Möller, 2010.

Diskriminierung

beengten Wohnverhältnissen und sind besonders häufig von Mietwucher betroffen.¹⁶

Die anhaltende gesellschaftliche Diskriminierung dieser Bevölkerungsgruppe¹⁷ hat unter anderem zur Folge, dass Menschen mit Migrationshintergrund größere Schwierigkeiten haben, nach einem Wohnungsverlust wieder eine neue Wohnung zu finden. Im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund befinden sich Personen mit Migrationshintergrund deutlich seltener zu Hilfebeginn in einer eigenen Wohnung.

Analysefragen

Analysefragen

Für die Einschätzung des lokalen Hilfesystems ergeben sich hieraus folgende Fragestellungen:

- Erfährt die besondere Wohn- und Lebenssituation von Menschen mit Migrationshintergrund, wie sie oben beschrieben wird, Berücksichtigung in den entsprechenden Sozialplanungen der Kommune?
- Berücksichtigen bestehende sozial-integrative Hilfen die besondere Wohnsituation von Menschen mit Migrationshintergrund bzw. in welchem Maße sind weitere spezifische Angebote im Rahmen von Stadtteilarbeit und Quartiersmanagement zu entwickeln?
- In welchem Maße bestehen für Menschen mit Migrationshintergrund besondere Barrieren beim Zugang zu kommunaler Wohnraumversorgung?
- Finden Menschen mit Migrationshintergrund ausreichende Berücksichtigung bei der Entwicklung und Umsetzung präventiver Hilfeangebote?
- Ist das lokale System der Hilfen in Wohnungsnotfällen auf die besonderen Wohnraumbedarfe von Menschen mit Migrationshintergrund ausgerichtet?

 Praxisbeispiel

NRW-Projekt: Aufsuchende Beratung für Migranten und Migrantinnen in Wohnungsnotlagen der Stadt Werdohl

Förderschwerpunkt: Aufsuchende Hilfe und Beratung

Träger: Stadt Werdohl

Laufzeit: 1/2003–12/2005

Tielgruppe: Menschen mit Zuwanderungsgeschichte

Projektort: Werdohl

Projektbeschreibung: Ziel des von 2003 bis 2005 von der Stadt Werdohl im Märkischen Kreis (Nordrhein-Westfalen) durchgeführten Projektes war es, Wohnungsverluste von Menschen mit Migrationshintergrund, die in Werdohl einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Bevölkerung ausmachen, durch eine frühzeitige

¹⁶ Vgl. hierzu u. a. die Darstellung in Geißler, 2002.

¹⁷ Vgl. hierzu auch die Ergebnisse einer Untersuchung zu den Lebenslagen von wohnungslosen Menschen mit Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen in MAIS (2012).

aufsuchende Beratung zu verhindern. Der Schwerpunkt des Projektes lag dabei auf türkischstämmigen Haushalten.

Ausgangspunkt für das Projekt war die Erfahrung der Fachstelle Wohnen, dass Menschen mit Zuwanderungsgeschichte auf Grund von Sprachdefiziten, mangelnder Information und fehlenden Vertrauens zu Behörden durch die bestehenden Komm-Strukturen oft nicht erreicht werden, obwohl sie wegen drohender oder latenter Armut hilfebedürftig und von Wohnungslosigkeit bedroht sind.

Wurde der Fachstelle Wohnen die fristlose Kündigung eines Haushalts mit Zuwanderungsgeschichte bekannt, erfolgte zunächst eine schriftliche Einladung zum Beratungsgespräch.

Wurde dieser nicht Folge geleistet, führte die Fachstelle Hausbesuche durch. Fast alle Haushalte, von deren Wohnungsnot die Fachstelle durch Amtsgerichte oder Vermieterinnen und Vermieter erfahren hatte, wurden durch diese Hausbesuche erreicht.

Trotz hoher Fallzahl konnte eine Unterbringung in kommunalen Notunterkünften verhindert werden. In einigen Fällen wurden die Haushalte mit alternativem Wohnraum versorgt. Danach setzte die individuelle Beratung ein, die Informationen zu zivilrechtlichen Fragen und zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen umfasste, ebenso wie Hinweise auf Beratungsangebote anderer Stellen. Nach Bedarf wurden weitere soziale Probleme angesprochen und bei der Auswahl entsprechender Hilfen beraten. Darüber hinaus unterrichtete die Fachstelle Multiplikatoren, wie die Mitglieder des Ausländerbeirats und des Aussiedlerberatungs- und -informationsdienstes, über ihr Angebotsspektrum, und bot Schulungen zum Thema Wohnungsnotfall für den Ausländerbeirat an.

www.werdohl.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wip_el_ele/Download_Integrationskonzept_Werdohl.pdf.

Die vor allem in Ballungsräumen zu beobachtende Verknappung von bezahlbarem Wohnraum führt dazu, dass ein Teil der EU-Zuwanderer keinen oder nur unzureichenden Wohnraum finden. Und selbst wo diese Menschen Wohnungen finden, droht aufgrund oftmals unzureichender Einkommen nicht selten der Verlust dieses Wohnraums – zumeist wegen Mietschulden.

Analysefragen

Speziell für die Gruppe der EU-Zuwanderer ergeben sich hieraus folgende Fragestellungen für eine Einschätzung des lokalen Hilfesystems:

- Erfährt der durch EU-Zuwanderung bedingte zusätzliche Wohnraumbedarf Berücksichtigung in der Planung und Bereitstellung von Wohnraum vor Ort?
- Wird die Personengruppe der EU-Zuwanderer von den bestehenden Angeboten zur Wohnraumversorgung erreicht?
- Welche konkreten Zugangsbarrieren zu Wohnungsmärkten bestehen für EU-Zuwanderer vor Ort?

Analysefragen

- Erfährt die in vielen Fällen unzureichende Wohn- und Unterkunftssituation von EU-Zuwanderern – etwa in Firmenunterkünften oder auch in Behelfsunterkünften – ausreichend Berücksichtigung in den Bedarfsanalysen der kommunalen Wohnraumversorgung und der bestehenden Hilfeangebote?

Unterbringung in Unterkünften für Asylsuchende

Mit dem Anstieg der Zahl der Asylsuchenden steigt auch der Bedarf an Wohnraum und damit der Druck auf die Wohnungsmärkte bundesweit weiter an. Mit einem Anstieg der Zahl der anerkannten Flüchtlinge wächst auch die Zahl derer, die nach ihrer Unterbringung in Unterkünften für Asylsuchende Wohnungen auf den bestehenden Wohnungsmärkten nachfragen werden. Angesichts der Dynamik im Bereich Flucht und Asyl wird es allerdings auf absehbare Zeit nur schwer möglich sein, den tatsächlichen Nachfragedruck aus diesem Bereich annähernd genau zu beziffern. Die BAG Wohnungslosenhilfe hat in ihrer Schätzung der Zahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen eine erste – und unter Zugrundelegung konservativer Annahmen über die Zahl der Asylbewerber und der benötigten Wohnungsgrößen – vorsichtige Prognose zur zusätzlichen Wohnungsnachfrage durch diese Zuwanderer für die Jahre 2015 bis 2018 vorgelegt. Danach ist von einem zusätzlichen Bedarf an Wohnraum von ca. 550.000 Wohnungen in diesem Zeitraum auszugehen.¹⁸

Analysefragen

Analysefragen

Für die Gruppe der Flüchtlinge / Asylsuchenden ergeben sich hieraus folgende Fragestellungen für eine Einschätzung des lokalen Hilfesystems:

- Wieviel zusätzlicher Wohnraum wird in der jeweiligen Kommune für die Versorgung anerkannter Flüchtlinge – Einpersonenhaushalte und Familien – benötigt?
- In welchem Maße bestehen für anerkannte Flüchtlinge besondere Barrieren beim Zugang zu kommunaler Wohnraumversorgung?
- Welche speziellen Ansätze / Angebote bestehen, um eine Versorgung anerkannter Flüchtlinge mit Wohnraum lokal zu gewährleisten?

2.2 Zugang zum kommunalen Unterbringungssektor

Vor allem in den Jahren 2010 und 2011 war ein sprunghafter Anstieg der Wanderungssalden bei Zuwanderern aus ost- und südosteuropäischen EU-Staaten zu verzeichnen. Diese Entwicklung hat sich seither weiter

¹⁸ Die Angaben beziehen sich auf interne Berechnungen der BAG Wohnungslosenhilfe zur Schätzung der Zahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen in Deutschland. Vgl hierzu auch die vom Zentralen Immobilien Ausschuss (ZIA) in Auftrag gegebene Studie zur Verteilung der Flüchtlinge in Deutschland (ZIA, 2016).

fortgesetzt.¹⁹ Diese Menschen, die im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU als Arbeitsuchende nach Deutschland kommen, sehen sich in besonderem Maße Schwierigkeiten auf den Wohnungsmärkten gegenüber. In der Folge ist in den letzten Jahren besonders in Ballungsräumen die Zahl der Menschen aus Ost- und Südosteuropa, die eine Unterbringung in der kommunalen Notunterbringung nachfragen, zum Teil deutlich angestiegen. Besonders die Winternotprogramme vieler Großstädte verzeichnen dabei eine starke Nachfrage durch EU-Zuwanderer.

Grundsätzlich sind die Kommunen verpflichtet, auch Migrantinnen und Migranten aus EU-Mitgliedsländern, die sich im Rahmen der EU-Freizüigkeitsregelungen in Deutschland aufhalten, bei Obdachlosigkeit Zugang zur kommunalen Notunterbringung zu gewähren.²⁰ In der Praxis zeigen sich große Unterschiede hinsichtlich der ordnungsrechtlichen Unterbringung von EU-Zuwanderern zwischen den verschiedenen Städten und Landkreisen, die im Wesentlichen auf eine unterschiedliche Auslegung der bestehenden rechtlichen Bestimmungen – hier die polizei- und ordnungsrechtlichen Bestimmungen der einzelnen Bundesländer – und deren Interpretation durch die zuständigen Behörden zurückzuführen sind. Dabei überwiegt – nicht nur in den Programmen der Winternotübernachtung – die Praxis, die Übernachtungsdauer in den Quartieren zeitlich soweit zu begrenzen, bis eine Rückkehr der EU-Zuwanderer in ihre Herkunftsländer möglich ist. Lediglich bei länger andauernden Frostperioden ist auch ein längerfristiger Aufenthalt möglich.

🔗 Kap. Notversorgung

Ordnungsrechtliche Unterbringung von EU-Zuwanderern

Analysefragen

Hinsichtlich der Situation von EU-Zuwanderern ergeben sich hieraus folgende Fragen zum Stand des lokalen Hilfesystems und zukünftiger Entwicklungsbedarfe:

- In welchem Maße haben EU-Ausländer ohne Unterkunft Zugang zur kommunalen Unterbringung bei Obdachlosigkeit?
- Bestehen vor Ort spezielle – rechtliche – Barrieren, die besonders den Zugang von EU-Ausländern zur kommunalen Unterbringung erschweren oder unmöglich machen?
- Bestehen spezielle Vorgaben / Verfahren zur Begrenzung der Verweildauer von EU-Ausländern in kommunalen Obdachern?
- Welche speziellen Beratungs- und Hilfeangebote der Dienste und Einrichtungen der Hilfen in Wohnungsnotfällen bestehen oder müssen entwickelt werden, um EU-Ausländer beim Zugang zum kommunalen Unterbringungssektor zu unterstützen?

Analysefragen

Zusätzliche Bedarfe im Unterbringungssektor ergeben sich aus der wachsenden Zahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Auch hier kann der zukünftige Bedarf angesichts einer höchst dynamischen Entwicklung

¹⁹ Vgl. hierzu die fortlaufende Statistikberichterstattung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), hier vor allem den Wanderungsmonitor 2014 (BAMF, 2014).

²⁰ Zur grundsätzlichen Unterbringungsverpflichtung – gerade auch von unfreiwillig obdachlosen Unionsbürgern – durch die Kommunen vgl. das von der BAG Wohnungslosenhilfe in Auftrag gegebene Rechtsgutachten von Ruder, 2015.

allenfalls geschätzt werden. Die BAG Wohnungslosenhilfe geht in einer Prognose für die Jahre 2015 bis 2018 von einer bundesweiten zusätzlichen Nachfrage nach ca. 1,1 Millionen Unterkunftsplätzen durch diese Personengruppe aus.²¹

Steigende Flüchtlingszahlen stellen viele Kommunen und Landkreise vor große Probleme bei der Bereitstellung entsprechender Unterbringungskapazitäten. Aufgrund der begrenzten Unterbringungskapazitäten werden anerkannte Flüchtlinge daher zunehmend dazu aufgefordert, aus den Sammelunterkünften für Asylbewerber auszuziehen. Finden diese im behördlichen Jargon als »Fehlbeleger« bezeichneten Menschen keine Wohnung, steht ihnen in der Regel der unmittelbare Umzug von der Flüchtlingsunterkunft in eine kommunale Obdachlosenunterkunft bevor.

Ursächlich für diese Entwicklung ist dabei jedoch nicht allein der Anstieg der Zahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden, als vielmehr die zunehmende Verknappung von bezahlbarem Wohnraum vor allem in den Ballungsräumen. Dies hat zur Folge, dass die Bereitstellung von Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Asylsuchende nicht selten die Möglichkeiten zur Versorgung von wohnungslosen Menschen mit Unterkünften oder Wohnraum weiter einschränkt.

👁 Kap. Wohnen

Analysefragen

Analysefragen

Für die Gruppe der Flüchtlinge / Asylsuchenden ergeben sich hieraus folgende Fragestellungen für eine Einschätzung des lokalen Hilfesystems und dessen zukünftiger Weiterentwicklung:

- In welchem Umfang findet ein direkter Übergang vom Unterbringungssektor für Asylsuchende in den Bereich der kommunalen Unterbringung für Obdachlose statt (quantitative Einschätzung)?
- Bestehen ausreichende Kapazitäten im kommunalen Unterbringungssektor, um zunehmende Konkurrenzen und Verdrängungsprozesse in diesem Bereich zu vermeiden?
- Welche speziellen Konzepte / Ansätze gibt es oder müssen entwickelt werden, um einen Übergang in reguläre Wohnungsmärkte zu gewährleisten?

2.3 Niedrigschwellige Angebote der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Während die Zahl der Unionsbürger im Hilfesystem in den letzten Jahren insgesamt angestiegen ist,²² stellen Zuwanderer aus ost- und südosteuropäischen EU-Staaten vor allem in niedrigschwelligen Angeboten der

²¹ Die Angaben beziehen sich auf interne Berechnungen der BAG Wohnungslosenhilfe zur Schätzung der Zahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen in Deutschland. Vgl. hierzu auch die vom Zentralen Immobilien Ausschuss (ZIA) in Auftrag gegebene Studie zur Verteilung der Flüchtlinge in Deutschland (ZIA, 2016).

²² Vgl. hierzu die Ergebnisse der jährlichen Statistikberichterstattung zu den Daten des Dokumentationssystems zur Wohnungslosigkeit unter www.bagw.de (Themen: Dokumentation und Statistik).

Hilfen in Wohnungsnotfällen mittlerweile die Mehrzahl der Klientinnen und Klienten. Hierzu zählen vor allem Tagesaufenthalte und Teestuben mit ihren Verpflegungs- und Beratungsangeboten, aber auch Projekte der medizinischen Versorgung.

Wesentliche Ursache für diese hohe Nachfrage nach niedrigschwelligen Hilfen ist der zumeist fehlende oder ungeklärte Zugang dieser Menschen zu Leistungen nach dem SGB II und/oder dem SGB XII. Damit ist die vermehrte Inanspruchnahme niedrigschwelliger Hilfen auch als Ausdruck dafür anzusehen, dass EU-Zuwanderer am stärksten von sozialen Sicherungssystemen ausgeschlossen sind.²³

Inanspruchnahme
niedrigschwelliger Hilfen

NRW-Projekt: eastwest – Auswege statt Ausgrenzung

Förderschwerpunkt: Sonstige innovative Ansätze

Träger: Asphalt e.V. / fiftyfifty

Laufzeit: 10/2010–9/2013

Zielgruppe: Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, EU-Arbeitsmigranten

Projektort: Düsseldorf

Projektbeschreibung: Das in Düsseldorf angesiedelte Projekt »eastwest – Auswege statt Ausgrenzung« richtete sich an EU-Bürgerinnen und -Bürger, die von Armut und Wohnungslosigkeit betroffen und/oder bedroht waren und überwiegend keinen Zugang zum bestehenden Hilfesystem in Düsseldorf hatten.

Ziele des Angebots waren die Bereitstellung von

- Informationen zum bestehenden Hilfesystem
- Hilfen bei Wohnungslosigkeit
- Informationen zu Gewährung und Erhalt von Sozialleistungen
- Unterstützung bei Übersetzungen und dem Ausfüllen von Formularen
- Informationen zu rechtlichen Fragen beim Aufenthalt in Deutschland

Da für die Zielgruppe zumeist keine Absicherung durch die Regelversorgung möglich war, spielten die Schaffung einer Schwerpunktsprechstunde mit muttersprachlicher Übersetzung und der Aufbau eines medizinischen Netzwerks zur Versorgung Nicht-Versicherter eine zentrale Rolle in der Arbeit des Projekts.

Mit jährlicher Beratungskontakten zu rd. 1.000 Menschen konnte die Zielgruppe durch das Angebot gut erreicht werden und die Nutzung der Sprechstunden erfolgte durch Klienten über Düsseldorf hinaus. Die Erfahrungen des Projekts haben auch andere Einrichtungen und Träger ermutigt, sich der Zielgruppe anzunehmen. Durch eine Kostenübernahme durch eine Stiftung bis einschl. 2017 konnte das Angebot verstetigt werden.

www.fiftyfifty.de

 Praxisbeispiel

²³ Zu Fragen der Ansprüche von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit auf Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII siehe die entsprechende Handreichung der BAG W, 2012.

Die niedrighschwelligigen Angebote sind in der Regel finanziell und personell nur unzureichend auf diese veränderten Bedarfe durch die EU-Zuwanderung eingestellt. Dies betrifft sowohl den Umfang der Nachfrage, als auch spezifische Anforderungen an die Sprachkompetenzen in der Kommunikation mit diesen Menschen. Darüber hinaus erleben viele der bisherigen Nutzerinnen und Nutzer dieser Angebote die wachsende Nachfrage durch EU-Zuwanderung als einen Verdrängungsprozess, der mit einer Verschlechterung basaler Versorgungsstrukturen für einen Teil der Klientinnen und Klienten dieses Hilfesegments einhergeht.

 Praxisbeispiel

**NRW-Projekt: PORT GULLIVER – Südosteuropäische
Binnenzuwanderung**

Förderschwerpunkt: Innovation in der Wohnungsnotfallhilfe

Träger: Kölner Arbeitslosenzentrum e.V. (KALZ e.V.)

Laufzeit: 12/2013–9/2014

Zielgruppe: Zuwanderinnen und Zuwanderer aus den EU-2-Staaten Rumänien und Bulgarien

Projektort: Köln

Projektbeschreibung: Ziel war es, durch ein Beschäftigungsangebot die aktuelle Lebenssituation von Zuwanderinnen und Zuwanderern aus den EU-2-Staaten Rumänien und Bulgarien, die im Rahmen der EU-Binnenmigration nach Köln kommen und hier aufgrund ihrer existenziellen Ungesicherheit die Angebote der Kölner Wohnungslosenhilfe zur Existenzsicherung nutzen, zu verbessern, arbeitsmarktliche Fähigkeiten zu erhöhen und durch die Erlangung von Arbeit, Wohnraum und Sprachkompetenz die Möglichkeit einer gesellschaftlichen Teilhabe zu erlangen. In diesem Prozess werden die Nutzer als »Experten« ihrer eigenen Lebenssituation und der Entwicklung eigener Lebensperspektiven anerkannt und – wo von ihnen gewünscht – durch fachliche Begleitung unterstützt.

In der ersten Forschungsphase konnten 124 südosteuropäische Migrantinnen und Migranten zu ihrer aktuellen Lebenssituation und zu ihren Plänen befragt werden. Am Beschäftigungsprojekt nahmen sechs Personen (davon fünf Männer und eine Frau) teil.

Das Projekt konnte zeigen, dass die Ermöglichung und der Zugang zu legaler Arbeit und zur schnellen Erreichung der Sprachkompetenz des Einreiselandes zentrale Elemente einer Steuerung und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderung sind. Alle Projektteilnehmerinnen und -teilnehmer beendeten während oder mittelbar nach der Teilnahme ihre faktische Obdachlosigkeit, verbesserten ihre Sprachkompetenz und fanden so Zugang zu legaler Beschäftigung und somit zu Kranken- und Sozialversicherung.

Auf der Basis einer Finanzierung aus dem ESF-Programm »Willkommen in Köln« konnte in einem Folgeprojekt die Vermittlung in legale Beschäftigung zumindest partiell bis Ende 2015 fortgesetzt werden. Eine vor Projektbeginn zugesagte Weiterfinanzierung durch das Jobcenter Köln kam nicht zustande, da nach Einschätzung des Jobcenters nur wenige Menschen aus der Zielgruppe im Leistungsbezug waren.

www.koelnerarbeitslosenzentrum.de

Analysefragen

Hinsichtlich der Nutzung niedrigschwelliger Hilfeangebote durch EU-Zuwanderer ergeben sich folgende Fragestellungen für eine Einschätzung der lokalen Hilfeangebote und daraus sich ergebender zukünftiger Entwicklungsbedarfe im Hilfesystem:

- In welchem Umfang werden niedrigschwellige Angebote der Hilfen in Wohnungsnotfällen durch EU-Zuwanderer und/oder Flüchtlinge / Asylsuchende in Anspruch genommen (quantitative Einschätzung)?
- Verfügen die Angebote über ausreichende Kapazitäten, um der zusätzlichen Nachfrage bedarfsgerecht zu begegnen? Welche zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen sind zu erschließen, um der veränderten Bedarfslage gerecht zu werden (Bedarfsanalyse)?
- Bestehen adäquate Ansätze, um mögliche Konkurrenzen und Verdrängungsprozesse in diesem Bereich zu vermeiden?

Analysefragen

2.4 Medizinische Versorgung für wohnungslose Menschen

Einen »Sonderfall« niedrigschwelliger Angebote stellen die Projekte zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen dar, die in den letzten Jahren ebenfalls eine signifikante Zunahme von hilfesuchenden EU-Zuwanderern verzeichnen.²⁴ In einer wachsenden Zahl von Städten ist hierauf durch den Auf- und Ausbau entsprechender Angebote reagiert worden, die in der Regel auf Netzwerken ehrenamtlich tätiger Ärztinnen und Ärzte basieren und nicht selten durch Geld- und Sachspenden (Medikamente) getragen werden.

Ein wesentlicher »Grund« für die gestiegene Nachfrage nach diesen Angeboten ist auch hier zumeist ein unzureichender oder fehlender Zugang zur medizinischen Regelversorgung. In der Praxis bestehen dabei oftmals Unsicherheiten in rechtlicher Hinsicht – vor allem im Umgang mit ausländischen Krankenversicherungen oder bei der Realisierung einer Europäischen Krankenversicherungskarte (EHIC) – die eine Abrechnung von Kosten für medizinische Leistungen bei den deutschen Krankenversicherungen und den Sozialämtern erschweren.²⁵

📍 Kap. Gesundheit

📍 Kap. Bürgerschaftliches Engagement

²⁴ Für Personen, die sich als Flüchtlinge oder Asylsuchende in Deutschland aufhalten, bestehen Ansprüche auf medizinische Versorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). In den medizinischen Projekten der Wohnungsnotfallhilfe – wie in den niedrigschwelligsten Hilfen in Wohnungsnotfällen insgesamt – stellt dieser Personenkreis (bisher) nur einen kleinen Teil der Hilfesuchenden.

²⁵ Rückmeldungen aus der Praxis der Projekte der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen zeigen, dass niedergelassene Ärzte eine Behandlung häufig auch dann ablehnen, wenn ein Krankenversicherungsschutz im Herkunftsland vorliegt, da oft das Wissen fehlt, wie mit den Kassen abgerechnet werden kann. Informationen zur vertragsärztlichen und stationären Versorgung von Personen, die im Ausland krankenversichert sind, finden Leistungserbringer auf den Internetseiten des GKV-Spitzenverbandes, Abteilung Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland (DVKA) unter www.dvka.de.

Der Zugang zur medizinischen Regelversorgung wird darüber hinaus auch durch die fehlenden oder nur unzureichenden Sprachkenntnisse vieler EU-Zuwanderer erschwert. Die bestehenden Sprachbarrieren – sowohl auf Seiten der Hilfesuchenden als auch auf Seiten der behandelnden Ärztinnen und Ärzte, der Pflegekräfte und der Sozialen Arbeit – stellen aber auch an die Arbeit der medizinischen Projekte hohe Anforderungen. Sie erschweren eine umfassende Anamnese und Diagnose, die sowohl für die Behandlung als auch für eine Weitervermittlung in das Regelsystem unerlässlich sind.²⁶

Analysefragen

Analysefragen

Hinsichtlich der Nutzung niedrigschwelliger Angebote der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen durch EU-Zuwanderer und Flüchtlinge / Asylsuchende ergeben sich folgende Fragestellungen für eine Einschätzung der Hilfeangebote und daraus sich ergebender zukünftiger Entwicklungsbedarfe im lokalen Hilfesystem:

- Sind spezifische Angebote der medizinischen Versorgung von Migrantinnen und Migranten vor Ort vorhanden und stehen diese in ausreichendem Maße allen Migrantinnen und Migranten offen?
- In welchem Umfang werden niedrigschwellige Angebote der medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen durch EU-Zuwanderer und/oder Flüchtlinge / Asylsuchende in Anspruch genommen (quantitative Einschätzung)?
- Verfügen die Angebote über ausreichende Kapazitäten, um der zusätzlichen Nachfrage nach medizinischer Versorgung bedarfsgerecht zu begegnen? Welche zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen sind zu erschließen, um der veränderten Bedarfslage gerecht zu werden (Bedarfsanalyse)?
- Welche zusätzlichen Kapazitäten / Ressourcen können/ müssen erschlossen werden, um mögliche Konkurrenzen und Verdrängungsprozesse in diesem Bereich zu vermeiden?
- Welche Ansätze bestehen oder müssen entwickelt werden, um eine Vermittlung dieser Zielgruppen in das Regelsystem medizinischer Versorgung zu gewährleisten?

2.5 Weitergehende Angebote und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen

Insgesamt verzeichnet das Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit allein zwischen 2012 und 2014 einen Anstieg der Zahl der Personen mit Migrationshintergrund von 27,3 % auf 31,5 %. Die höchsten

²⁶ Anders als in den meisten medizinischen Projekten der Hilfen in Wohnungsnotfällen verfügt das medizinische Personal von speziell auf Migrantinnen und Migranten zugeschnittenen Versorgungsangeboten (Malteser Migranten Medizin, open med u.a.) oftmals über spezielle Sprachkenntnisse und interkulturelle Kompetenzen.

Anteilswerte finden sich dabei in den Angeboten der ambulanten Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen, während die Anteile in den stationären Hilfen eher unter jenen der Gesamtbevölkerung liegen. Seit 2007 ist auch die Zahl der nicht-deutschen Personen im Dokumentationssystem von 9,1% (2007) auf 21,2% (2014) angestiegen. Und auch diese Personengruppe verteilt sich innerhalb des Hilfesystems höchst unterschiedlich. Während sich nur ein kleiner Anteil nicht-deutscher Personen im (teil-) stationären Hilfebereich befindet, nimmt der überwiegende Teil der nicht-deutschen Klientinnen und Klienten Hilfen ambulanter Dienste in Anspruch.²⁷

Während Menschen mit Migrationshintergrund in der Regel über die sozialrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen nach SGB II oder SGB XII verfügen, um die ambulanten und stationären Angebote der Hilfen in Wohnungsnotfällen in Anspruch nehmen zu können, sind die Rechtsansprüche bei EU-Zuwanderern in den allermeisten Fällen erst zu klären. In der Arbeit der ambulanten Fachberatung stellen vor allem fehlende oder unzureichende Sprachkompetenzen – sowohl auf Seiten der Klientinnen und Klienten als auch auf Seiten der Sozialen Arbeit – ein großes Hindernis bei der Beratungsarbeit dar. Gleiches gilt aber auch für die Betreuung im stationären Bereich. Die Soziale Arbeit reagiert darauf seit einigen Jahren mit der Entwicklung von Konzepten interkultureller Öffnung, die jedoch in vielen Bereichen noch weiter ausgebaut und den sich stetig verändernden Bedarfslagen angepasst werden müssen.

Entwicklung von Konzepten
interkultureller Öffnung

Exkurs: Interkulturelle Öffnung der Hilfen

Das Konzept der Interkulturellen Öffnung in der Sozialen Arbeit zielt auf die Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen von Trägern sozialer Einrichtungen, um eine adäquate Versorgung von Migrantinnen und Migranten in den Angeboten und Diensten zu gewährleisten.²⁸ Ziel ist es, Organisationen und Einrichtungen und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu befähigen, bestehende Angebote und Leistungen an die veränderten Bedingungen und Herausforderungen einer Einwanderungsgesellschaft anzupassen und gegebenenfalls neue, an die veränderte Bedarfslage angepasste Angebote und Leistungen zu entwickeln, um den Bedürfnissen von Migrantinnen und Migranten in den jeweiligen Hilfebereichen besser zu entsprechen.

Ziel Interkultureller Öffnungsprozesse ist es, Angebotsstrukturen zu verbessern und Kompetenzen im Umgang mit Migrantinnen und Migranten zu erhöhen. Zentrale Aufgabenfelder sind dabei:

- Abbau bestehender Sprachbarrieren und Verringerung von Verständigungsschwierigkeiten im Hilfesetting

²⁷ Vgl. hierzu die Ergebnisse der jährlichen Statistikberichterstattung zu den Daten des Dokumentationssystems zur Wohnungslosigkeit unter www.bagw.de (Themen: Dokumentation und Statistik).

²⁸ Vgl. hierzu u. a. die vom Diakonischen Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz (2011) vorgelegte Handreichung zu Interkulturellen Öffnungsprozessen. Entsprechende Konzepte und Praxisleitfäden liegen mittlerweile aus vielen Verbänden und Organisationen der Sozialen Arbeit vor und haben Eingang in die Entwicklung von Angeboten und Leistungen gefunden.

- Vermittlung von Wissen über die Lebensumstände und Bedarfslagen von Migrantinnen und Migranten
- Beseitigung von Unklarheiten bezüglich sozial- und ausländerrechtlicher Bedingungen in der Arbeit mit und für Migrantinnen und Migranten
- Aufklärung der Migrantinnen und Migranten über bestehende Hilfestrukturen und die Inanspruchnahme von Diensten und Behörden
- Abbau von Distanz gegenüber Behörden und Institutionen

Interkulturelle Öffnung ist ein Organisationsentwicklungsprozess, der Maßnahmen auf struktureller wie auf Mitarbeiterebene umfasst und somit als integraler Bestandteil von Organisations- und Qualitätsentwicklung zu verstehen ist. Der Prozess muss von der Leitungsebene initiiert werden und bedarf der Unterstützung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Organisation. Erfahrungen mit Prozessen der Interkulturellen Öffnung zeigen, dass die Maßnahmen vom Management bzw. von der Trägerebene geplant werden müssen und immer sowohl die Leitungs- wie auch die Mitarbeiterebene betreffen.

Ausgangspunkt einer Interkulturellen Öffnung in der Sozialen Arbeit ist die Verankerung interkultureller Aspekte im Leitbild / Konzept sowie im Qualitätsmanagement von Organisationen, die ihren Niederschlag auch in der Öffentlichkeitsarbeit der Einrichtungen und Träger findet. Sie stellt die Grundlage für die interkulturelle Ausrichtung der Angebote dar. Gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern manifestiert sich Interkulturelle Öffnung vor allem in der Verankerung interkultureller Kompetenzen in den Anforderungsprofilen des Personals und als Thema von Fortbildungen und Supervision.

Sozialräumliche Anbindung und Vernetzung im Helfefeld

Zentraler Bestandteil Interkultureller Öffnung ist die bedarfsgerechte Kooperation innerhalb des Trägers wie auch mit externen Akteuren sowie die sozialräumliche Anbindung und Vernetzung im Helfefeld. Erfahrungen aus der Hilfepraxis zeigen, dass für eine effektive Arbeit mit Migrantinnen und Migranten in den Einrichtungen und Diensten der Hilfen in Wohnungsnotfällen die Vernetzung mit anderen Hilfebereichen geboten ist. Ziel muss es sein, ein funktionsfähiges Netzwerk mit migrationsrelevanten Diensten und Organisationen im Umfeld des Hilfeangebots aufzubauen und zu pflegen.

Notwendig ist u. a. eine enge Vernetzung mit den zuständigen Behörden und eine auf diese Fragen spezialisierte Rechtsberatung, um bestehende Rechtsansprüche von Zuwanderern erkennen und gegenüber den Sozialbehörden durchsetzen zu können. Nur in der Zusammenarbeit mit verschiedenen Organisationen, Diensten und Behörden können vorhandene Hilfeangebote koordiniert genutzt und im eigenen Helfefeld nicht vorhandene Ressourcen und Kompetenzen erschlossen werden. Hierzu zählt insbesondere die enge Zusammenarbeit mit vorhandenen Migrationssozialdiensten, mit Dolmetscherdiensten, mit ergänzenden Angeboten, etwa im Bereich der medizinischen Versorgung, sowie Kontakte zu einschlägigen Behörden und Botschaften und Konsulaten der Herkunftsländer der Migrantinnen und Migranten.

Das Projekt »Frostschutzengel« der GEBEWO Berlin

 Praxisbeispiel

Das Projekt »Frostschutzengel« wurde im November 2012 von der GEBEWO – Soziale Dienste – Berlin gGmbH ins Leben gerufen. Hintergrund für die Gründung war die Tatsache, dass eine wachsende Zahl von Migrantinnen und Migranten aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten Einrichtungen der Hilfen in Wohnungsnotfällen in Berlin aufsuchten. Mangelnde Sprachkenntnisse auf Seiten der Mitarbeitenden als auch der Nutzerinnen und Nutzer der Angebote führten zu Kommunikationsschwierigkeiten, Missverständnissen und zunehmenden Diskriminierungserfahrungen. Darüber hinaus sahen sich die Mitarbeitenden aufgrund der Gesetzeslage sowie der Rechtsprechung den prekären Lebenssituationen der Migrantinnen und Migranten hilflos gegenüber, da der Zugang zum bestehenden Hilfesystem als sehr hochschwellig und in vielen Fällen verschlossen erlebt wird.

In seinen Zielen berücksichtigt das Projekt verschiedene Ebenen:

- die individuelle Beratung der Nutzerinnen und Nutzer der niedrigschwelligen Angebote der Hilfen in Wohnungsnotfällen aus den neuen EU-Staaten und die Unterstützung entsprechend ihrer Bedarfe,
- die Unterstützung der Einrichtungen der niedrigschwelligen Hilfen in Wohnungsnotfällen mit akut deeskalierenden Interventionen sowie regelmäßiger Begleitung, um Kommunikationsprozesse zu fördern,
- Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit durch Beteiligung am und damit Gestaltung des (fach-) öffentlichen Diskurses, um Unrecht zur Sprache zu bringen und sich für strukturelle Veränderungen einzusetzen.

Im Projekt sind Mitarbeitende beschäftigt, die polnisch, russisch, lettisch, litauisch und englisch sprechen. Sie suchen die Einrichtungen der niedrigschwelligen Hilfen in Wohnungsnotfällen auf und werden entsprechend des geäußerten Bedarfes in gemeinsam abgestimmter Weise vor Ort tätig. Dies können einmalige Einsätze zur Deeskalation, zur Information oder zur Unterstützung der Kommunikation in einer Einrichtung sein, regelmäßige muttersprachliche Gesprächsangebote oder auch regelmäßige Beratungszeiten in verschiedenen Einrichtungen.

www.frostschutzengel.de.

Analysefragen

Analysefragen

Hinsichtlich des Zugangs zu weitergehenden Angeboten und Diensten der Hilfen in Wohnungsnotfällen ergeben sich folgende Fragestellungen für eine Einschätzung der Hilfeangebote und daraus sich ergebender zukünftiger Entwicklungsbedarfe im lokalen Hilfesystem:

- Welche spezifischen Bedarfslagen von Migrantinnen und Migranten sind in der Beratungs- und Betreuungspraxis der Einrichtungen und Dienste anzutreffen?
- In welchem Umfang können spezifische Bedarfslagen – Sprachvermittlung, sozial- und ausländerrechtliche Beratung etc. – durch die Angebote und Leistungen der Einrichtungen und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen gedeckt werden?
- Existieren – auf Verbands- und/oder Trägerebene – Konzepte Interkultureller Öffnung, an die die Einrichtungen und Dienste der Hilfen in Wohnungsnotfällen anknüpfen können?
- Existieren funktionsfähige Netzwerke und Kooperationen mit migrationsrelevanten Diensten und Organisationen im Umfeld des Hilfeangebotes?
- Welche personellen und finanziellen Ressourcen lassen sich zusätzlich erschließen, um eine bedarfsgerechte Hilfe für von Wohnungslosigkeit betroffene oder bedrohte Migrantinnen und Migranten bereitstellen oder entwickeln zu können?

Literatur

- BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2012):** Handreichung zu Ansprüchen auf Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, Bielefeld
- BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2013):** Hilfen für Migrantinnen und Migranten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten. Grundsatzpositionen der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hg.) (2014):** Wanderungsmonitor 2014: Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresbericht 2014, Nürnberg
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hg.) (2016):** Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe Januar 2016, Nürnberg
- Dälken, Michaela (2012):** Grenzenlos faire Mobilität? Zur Situation von mobilen Beschäftigten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten. Expertise im Auftrag des Projekts Faire Mobilität, Berlin
- Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e.V. (Hg.) (2011):** Interkulturelle Öffnungsprozesse gestalten und unterstützen – Handreichung für die Praxis, Berlin
- Geißler, Rainer (2002):** Die Sozialstruktur Deutschlands. Die gesellschaftliche Entwicklung vor und nach der Vereinigung, Bonn
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (2012):** Wohnungslose mit Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen. Eine Untersuchung zu den Lebenslagen, Düsseldorf
- Möller, Winfried (2010):** Gefährliche Hilfe? – Die Strafbarkeit humanitärer Unterstützung illegalisierter Ausländer, Sozialmagazin, 35. Jg, Nr. 9, Weinheim, S.35–46
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2015):** Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2014, Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden
- Ruder, Karl-Heinz (2015):** Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter

besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Berlin

Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) (2016): Verteilung der Flüchtlinge in Deutschland. Vorschlag für eine nachhaltige regionale Verteilung, Berlin

Weiterführende Literatur

Deutscher Caritasverband (2013): Position des Deutschen Caritasverbandes zur EU-Mobilität – insbesondere zur Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien, Freiburg

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2013): Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Zuwanderung von Unionsbürger/innen aus Südosteuropa, Berlin

FEANTSA (2013): Wohnungslosigkeit unter den Zuwanderern in der EU – aus Sicht der Wohnungslosenhilfe. FEANTSA-Stellungnahme zur Situation wohnungsloser oder von Wohnungslosigkeit bedrohter Zuwanderer in der EU, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr. 2/3, Bielefeld, S.122–123

Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV) (Hg.) (2013): Zur aufenthalts- und sozialrechtlichen Situation von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen, Berlin

Voigt, Simon (2011): Interkulturelle Öffnung von Wohnungsloseneinrichtungen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 53, Nr. 4, Bielefeld, S.142–145

Wagner, Monika (2009): Prozesse interkultureller Öffnung in der Wohnungslosenhilfe. Denkanstöße für die Praxis, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 51, Nr. 3, Bielefeld, S.104–108

Weblinks

Statistisches Bundesamt: <http://www.destatis.de>

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): <http://www.bamf.de>

Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM): <http://www.igfm.de>

GKV Spitzenverband, Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland: <http://www.dvka.de>

Kapitel 19

Heranwachsende und junge Erwachsene

Thomas Specht

Die Lebenssituation armer, sozial ausgegrenzter und zudem von vielfältigen Erscheinungsformen der Wohnungsnot betroffenen Heranwachsenden und jungen Erwachsenen ist Ausdruck einer gesamtgesellschaftlichen Situation: Einer zunehmenden Zahl von Kindern, Jugendlichen, Heranwachsenden und jungen Erwachsenen bleibt der Zugang zu einer vollen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verschlossen. Diese Entwicklung zeigt sich nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen Staaten.¹

Auf der anderen Seite sind die Hilfen für Heranwachsende und junge Erwachsene in Wohnungsnot und sozialer Exklusion seit langer Zeit schon² unzureichend organisiert und tragen nicht dazu bei, vorhandene Entwicklungsdefizite und besondere soziale Schwierigkeiten zu überwinden. Steigende Fallzahlen belegen, dass die Probleme der fehlenden Perspektiven und der unzureichenden Angebote für diese Zielgruppe größer werden und eine wachsende gesellschaftspolitische Herausforderung darstellen. Die Hilfestellung ist durch Zuständigkeitskonflikte zwischen unterschiedlichen Kostenträgern erschwert. Die Möglichkeit und Notwendigkeit der Hilfestellung auf der Grundlage von drei Sozialgesetzen³ (SGB II, SGB VIII und SGB XII) ist zentraler Ausgangspunkt für diesen Konflikt. Die Abgrenzung der Kostenträger und Hilfestellunggeber gegeneinander führt nicht zur Optimierung der Hilfestellungsmöglichkeiten, sondern erschwert Heranwachsenden und jungen Erwachsenen den Zugang zu notwendigen Hilfen und kann zur Verfestigung ihrer prekären Wohn- und Lebenssituationen führen. In den Regionen und vor Ort fehlen oft Gesamtkonzepte für die Kooperation der Leistungsträger und Hilfestellunggeber mit dem Ziel der Angebotsoptimierung für diese Zielgruppe. Die Probleme dieser sozialen Gruppe werden zudem nur sehr selten bei der Sozialplanung berücksichtigt.

Die besondere Lebenslage und das ausgeprägte Nebeneinander der gesetzlich zuständigen, sozialstaatlich verfassten Hilfen erfordern spezifische, auf die Lebenslage Heranwachsender und junger Erwachsener in Wohnungsnot und sozialer Exklusion zugeschnittene Hilfestellungsansätze.⁴

1. Lebenslage Heranwachsender und junger Erwachsener

1.1 Wohnungsnotfälle vor und nach der Volljährigkeit – Abgrenzungen der Zielgruppe Minderjähriger

Die Altersgrenze von 18 Jahren trennt rechtlich Erwachsene (Volljährige) von rechtlich noch nicht Volljährigen (Minderjährigen). Sozialrechtlich sind

¹ Vgl. dazu MacDonald / Marsh, 2001.

² Vgl. als eine der ersten Studien dazu Bogumil u. a., 1995.

³ In der Praxis spielen insb. SGB III und BAföG noch eine wichtige Rolle – Vgl. Strunk, 2007.

⁴ Die Behandlung der Thematik beschränkt sich auf die unmittelbaren Probleme der Hilfen in Wohnungsnotfällen für den Personenkreis. Die Dimension der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung erfordert darüber hinaus weitergehende sozialpolitische Reformansätze im Vorfeld. Vgl. dazu Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ), 2014.

an diese Altersgrenze Regelungen zur Abgrenzung von Jugendhilfe und anderen Hilfearten geknüpft (vgl. Abschnitt 2.2).

Bei den volljährigen jungen Menschen in Wohnungsnot lassen sich folgende Gruppen unterscheiden:

- Heranwachsende zwischen 18 und unter 21 Jahren in Wohnungsnot;
- junge Erwachsene zwischen 21 und unter 27 Jahren (junge Erwachsene) in Wohnungsnot.

Beide Gruppen können wohnungslos, von Wohnungslosigkeit unmittelbar bedroht oder in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben. Bei den minderjährigen jungen Menschen in Wohnungsnot lassen sich folgende Gruppen unterscheiden:

- Kinder von Eltern oder Elternteilen (Kinder und Eltern wohnen in einem Haushalt), die
 - von Wohnungslosigkeit bedroht sind,
 - wohnungslos sind oder
 - in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben.
- Allein lebende wohnungslose Kinder unter 15 Jahren.
- Allein lebende wohnungslose Jugendliche zwischen 15 und unter 18 Jahren.

 Kap. Frauen

Das Thema der Kinder von Elternteilen, die von Wohnungslosigkeit bedroht oder wohnungslos sind, wird im Kapitel Frauen mit behandelt.

Exkurs: Alleinlebende minderjährige Wohnungslose – »Straßenkinder«?

Im Zusammenhang mit wohnungslosen Minderjährigen tauchen in den letzten Jahren immer wieder Begriffe wie »Straßenkinder« und »Couchsurfer« auf, während die soziale Arbeit diese Zielgruppe traditionell mit dem Terminus »Trebegänger« belegt(e). Mit letzterem werden junge Menschen bezeichnet, die ihre Familien oder Einrichtungen der Jugendhilfe verlassen haben. Es erscheint sinnvoll, die Lebenslage dieser Minderjährigen aus der Perspektive der Wohnungsnotfallproblematik zu verstehen. Dann lassen sich die Begriffe so einordnen:

- Straßenkinder oder Trebegänger: wohnungslose Minderjährige, die ohne jede Unterkunft auf der Straße leben;
- Minderjährige Couchsurfer: wohnungslose Minderjährige, die in Wohnungen von Freunden und Bekannten leben.

Von Seiten der Sozialarbeit (Jugendhilfe) wurde die Problematik dieser Zielgruppen in den letzten Jahren verstärkt thematisiert.⁵ Auch in der Forschung findet das Thema stärkeren Widerhall. So wird in einer aktuellen Studie neben dem Thema junge wohnungslose Erwachsene

⁵ Vgl. u. a. Simon, 2007. Im Jahr 2014 wurde der erste bundesweite Straßenkinderkongress durchgeführt; vgl. dazu <http://www.strassenkinderkongress.de>. Vgl. zum Thema auch <http://offroadkids.de/information/strassenkinder-junge-obdachlose>. Der Begriff »Straßenkinder« ist insoweit irreführend, weil es sich im wesentlichen nicht um Kinder, sondern um Jugendliche (15–18-Jährige) handelt.

der Bogen bis zu den wohnungslosen Minderjährigen gespannt (Mögling u. a., 2015).

Ähnlich wie bei den erwachsenen Wohnungslosen ist bei der Analyse das Konzept der sozialen Exklusion hilfreich; es sollte allerdings systematisch mit dem Konzept des Wohnungsnotfalls verknüpft werden, um die spezifischen Aspekte der Wohnungsnot dieser Gruppen besser heraus zu arbeiten.

Analysefrage

- Welche der o. a. Zielgruppen treten in Ihrer Kommune, Ihrem Landkreis oder Ihrer Einrichtung auf? In welcher Größenordnung?

Analysefrage

1.2 Lebenslagen Heranwachsender und junger Erwachsener im Wandel

Die Lebenslagen junger Volljähriger haben sich in unserer Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt. Für Heranwachsende haben sich die Risiken der sozialen Ausgrenzung und insbesondere das Risiko für Armut und Wohnungsnot am Übergang zum Erwachsenenalter durch eine Reihe von gesellschaftlichen Veränderungen deutlich erhöht:

- Arbeits- und Wohnformen, die gleichzeitig neben Unterkunft und Arbeit auch soziale Integration in bestehende soziokulturelle Milieus bieten (Bergbau, Schifffahrt, Landwirtschaft, bürgerliche »Hausmädchenhaushalte« mit Unterkunft, Lehrlings- und Arbeiterwohnheime etc.) haben sich weitgehend aufgelöst. Damit haben sich »Übergangswohnverhältnisse« aufgelöst, die – trotz all ihrer Problematik – in der Adoleszenzphase auch Halt und Orientierung geboten haben.
- Die tragenden familiären, nachbarschaftlichen und informellen Netzwerke sind von fortschreitenden sozialen Erosionsprozessen betroffen. Einelternfamilien müssen größere ökonomische und erzieherische Lasten als andere Familien tragen. Beengte Wohnverhältnisse, insbesondere in einkommensschwachen Familien, führen u. a. dazu, dass hier immer mehr junge Erwachsene ausziehen wollen (oder müssen).
- Das Bildungs- und Ausbildungssystem in Deutschland sortiert immer noch nach sozialen Kriterien und fördert benachteiligte Kinder und Jugendliche nur ungenügend. Noch immer gibt es pro Jahrgang zu viele junge Menschen ohne Hauptschulabschluss: in 2014 in Deutschland 6% (Frauen: 4%; Männer: 7%). Die Quote stagniert seit 2010 auf diesem Niveau (Statistisches Bundesamt, 2015). In NRW betrug der entsprechende Anteil der Menschen ohne Hauptschulabschluss für 2014 ebenfalls 6% (Statistisches Bundesamt, 2015).
- Für benachteiligte Jugendliche ist der Übergang von der Schule in Ausbildung nicht für alle zureichend unterstützt. Besonders

kritisch ist dabei die NEET-Gruppe⁶ unter den 15- bis 24-Jährigen zu sehen. Sie hat das größte Risiko, dauerhaft vom Arbeitsmarkt abgekoppelt zu sein und betrug in Deutschland 7,7 % (2012) (Thompson u. a., 2014, S. 32 ff.). Gerade bei ihnen dürfte auch das Risiko, ein Wohnungsnotfall zu werden, erhöht sein.

- Eine besonders kritische Rolle spielen zusätzlich die verschärften Sanktionen gegen U-25-Jährige im SGB II, die unmittelbar in die Wohnungslosigkeit führen können.⁷ Inzwischen gibt es bis in die Bundespolitik hinein einen großen Konsens, dass diese Sanktionen entschärft werden müssen.⁸

Analysefragen

Analysefragen

- Wie hoch ist der Anteil der U-25-Jährigen ohne Hauptschulabschluss in der Kommune bzw. im Landkreis – differenziert nach Geschlecht?
- Wie hoch ist der Anteil der jungen Erwachsenen unter 25 Jahren ohne Berufsausbildung in der Kommune bzw. im Landkreis – differenziert nach Geschlecht?
- Wie hoch ist der Anteil der U-25-Jährigen an den SGB-II-Sanktionierten in der Kommune bzw. im Landkreis – differenziert nach Geschlecht? Wie hoch sind jeweils die absoluten Zahlen?

Orientierung im Zahlenwald der Jugendarbeitslosigkeit

Die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland ist die niedrigste in Europa und zudem nimmt sie seit Jahren ab. Warum? Weil die Arbeitsmarktpolitik so erfolgreich ist?

Die Arbeitslosenquote junger Erwachsener unter 25 Jahren hat zwischen 2008 und 2015 um ca. 1,7 % abgenommen (2015: 5,3 %)⁹ und liegt damit noch unter der Arbeitslosenquote aller Erwerbspersonen (2015: 6,4 %). Die so genannte Jugendarbeitslosenquote, in der die Jugendarbeitslosigkeit nur auf die Zahl der 15–24-Jährigen Erwerbspersonen im jeweiligen Jahr (gemessen nach ILO-Konzept) bezogen wird, zeigt einen noch stärkeren Rückgang zwischen 2005 und 2014: In der Kohorte der

⁶ »Mit NEET werden junge Menschen bezeichnet, die weder in Arbeit, noch in Bildung oder Ausbildung sind (not in education, employment or training).« Zitiert nach Hohbein und Thies in Thompson u. a., 2014, S. 6.

⁷ Vgl. zu Forderungen nach gesetzlicher Änderung BAG W, 2013, S. 9; ferner vertiefend zum Thema Szyuka, 2008, MAIS / ISG, 2013 und Ehrentraut u. a., 2014.

⁸ Leider gab es im Rahmen des Novellierungsprozesses des SGB II (sog. »Rechtsvereinfachungsgesetz«) bislang (Stand 3.6.2016) keinen Konsens zwischen CSU und CDU in dieser Frage; die CSU lehnt eine Änderung der Regelung als einzige Bundestagsfraktion ab, so dass die Sanktionen weiter bestehen.

⁹ Eigene Berechnungen nach Tabelle »Arbeitslosenquote aller zivilen Erwerbspersonen: Deutschland / Früheres Bundesgebiet / Neue Länder, Jahre, Geschlecht und weitere Personengruppen«, Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit, abgerufen beim Statistischen Bundesamt, Stand: 26.5.2016.

15–20-Jährigen hat die Erwerbslosigkeit von 14,7 % (2005) auf 8,6 % (2014) abgenommen (- 6,1%). Noch stärker bei den 20 bis unter 25-Jährigen: dort von 15,4 % auf 7,4 % (- 8 %).¹⁰

Da die Erwerbsbeteiligung der 15–24-Jährigen im Wesentlichen zwischen 2005 und 2009 bei 50 % lag und erst danach bis 2014 leicht auf 47 % gesunken ist, waren für den Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit vor allem demographische Effekte ausschlaggebend: Die junge Bevölkerungsgruppe der 15–24-Jährigen ist zwischen 2005 und 2014 um ca. 1.3 Mio. geschrumpft.¹¹

Betrachtet man – um den Einfluss des Alters auf das Risiko der Arbeitslosigkeit abzubilden – den Anteil der 15–24-Jährigen an allen Erwerbslosen, so erkennt man einen Anstieg von 13,3 % (Januar 2013) auf 15,4 % (Januar 2016).¹² Dies belegt, dass ein Teil der jungen Volljährigen ein wachsendes Risiko trägt, arbeitslos zu werden.

Anders ausgedrückt: Insgesamt hat sich die Betroffenheit aller jungen Erwachsenen durch Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland in den letzten Jahren deutlich verringert: In absoluten Zahlen von 747.000 (2005) auf nur noch 327.000 (2014).¹³ Für den Teil aber, der betroffen ist, wächst das Risiko, erwerbslos zu bleiben.

Analysefragen

- Wie hoch ist der Anteil der 15–24-Jährigen an allen Erwerbslosen in der Kommune bzw. Landkreis – differenziert nach Geschlecht?
- Wie hoch sind die absoluten Zahlen? Wie hat sich dieser Anteil in den letzten fünf oder zehn Jahren entwickelt?
- Wie hoch ist die Jugendarbeitslosenquote?

Analysefragen

- ¹⁰ Eigene Berechnungen nach Tabelle »Bevölkerung, Erwerbstätige, Erwerbslose, Erwerbspersonen, Nichterwerbspersonen: Deutschland, Jahre, Altersgruppen«, Mikrozensus, abgerufen vom Statistischen Bundesamt mit genesis-online am 26.5.2016.
- ¹¹ Eigene Berechnungen nach Tabelle Bevölkerung, Erwerbstätige, Erwerbslose, Erwerbspersonen, Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, genesis-online, Abruf 26.5.2016; vgl. dazu auch ausführlich: DIW, 2013, S. 5 ff.
- ¹² Quelle: Eigene Berechnungen nach Tabelle Erwerbslose/Erwerbstätige/Erwerbspersonen: Deutschland, Monate, Geschlecht, Altersgruppen, Original- und bereinigte Daten, Erwerbslosenstatistik nach dem ILO-Konzept, genesis-online, Abruf 26.5.2016; diese Daten unterscheiden sich von denen der Bundesagentur für Arbeit, denen eine andere Arbeitslosendefinition zugrunde liegt. Danach wären der Anteil der Arbeitslosen 15- bis 25-Jährigen zwischen 2005 und 2014 insgesamt um 3,6 % gesunken – vgl. Tabelle »Arbeitslose nach ausgewählten Strukturmerkmalen«, Bundesagentur für Arbeit (Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit – Arbeitsmarkt, Sonderauswertung), Auswertung aus der ICE-Datenbank des BMBF (ICE = Information, Controlling, Entscheidung) – Ein System des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW), <http://www.dzhw.eu>; vgl. zur größeren Realitätsnähe der ILO-Definition: DIW, 2013, S. 3 ff.
- ¹³ Eigene Berechnungen nach Bevölkerung, Erwerbstätige, Erwerbslose, Erwerbspersonen, Statistisches Bundesamt, genesis-online, Abruf 26.5.2016; vgl. dazu auch ausführlich Hohbein und Thies in Thompson u. a., 2014, S. 6–12.

1.3 Die Zahl der jungen wohnungslosen Menschen unter 25 Jahren hat stark zugenommen

Schon zwischen 1992 und 2000 wuchs der Anteil der unter 25-Jährigen an allen wohnungslosen Menschen von 6,8% auf 12% (+5%). Zwischen 2000 und 2010 beschleunigte sich der Anstieg, und ihr Anteil an allen Wohnungslosen stieg von 12% (2000) auf 21% (2010) an (+9%). Im relativ kurzen Zeitraum von 2010 bis 2014 nahm der Anteil geringfügig auf 19,8% (-1%) ab, stagniert also auf dem Niveau von 2010. Damit hat sich der Anteil der jungen wohnungslosen Heranwachsenden und Erwachsenen in ca. 20 Jahren insgesamt um 13% erhöht.

Tab. 1: Entwicklung des Anteils U-25-Jähriger an allen Wohnungslosen 1992–2014

Altersgruppe	1992	1995	2000	2005	2010	2014
U-25 (gesamt)	6,8%	8,9%	12,1%	16,0%	20,9%	19,8%
U-25 (Frauen)	n*	n	n	26,2%	31,1%	26,7%
N	17.214	23.747	14.366	17.950	23.921	31.086

n*= nicht verfügbar; Quellen: Dokumentationssysteme der BAG Wohnunglosenhilfe und des Deutschen Caritasverbandes. Die Statistik bezieht sich immer auf die jährlichen Gesamtstichproben (n) des jeweiligen Erhebungsjahres. Sie stützt sich für 1992 und 1995 auf das DWA-System (BAG W), für 2000 auf das EBIS-B-System (DCV) und für die Jahre 2005, 2010 und 2014 und 2003 auf das DzW-System (BAG W, Nachfolgesystem DWA). Da diese Erhebungs-Systeme mit kompatiblen Altersdefinitionen arbeiten, sind die Daten vergleichbar.

Bezogen auf die Gesamtzahl von ca. 239.000 alleinlebenden wohnungslosen Menschen in 2014 (vgl. BAG W, 2015) muss man von ca. 47.000 jungen wohnungslosen Männern und Frauen unter 25 Jahren ausgehen.¹⁴

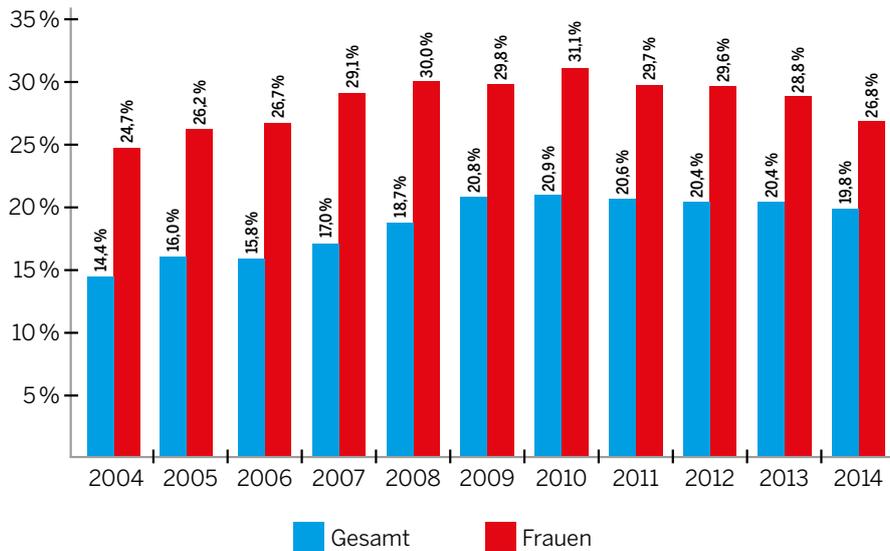
Der Anteil U-25-jähriger Frauen an allen wohnungslosen Frauen liegt regelmäßig ca. 10% über dem Durchschnitt der Altersgruppe, d. h. der Anteil der jungen Männer an allen wohnungslosen Männern liegt z. B. im Jahr 2014 nur bei ca. 17%. Dennoch überwiegt auch in der Altersgruppe der U-25-Jährigen mit einem Anteil von ca. 65% der Anteil der Männer. Der hohe relative Anteil der jungen Frauen unter den wohnungslosen Frauen ist schon seit Anfang der 1990er-Jahre nachweisbar. Tendenziell werden Frauen etwas früher im Leben wohnungslos als Männer. Bei den U-25-Jährigen liegt der Frauenanteil bei ca. 33%, während er bei den 30–40-jährigen Wohnungslosen ca. 22% beträgt.

Der deutliche Anstieg des Anteils der U-25-Jährigen an allen wohnungslosen Menschen legt zumindest nahe, dass der dargestellte allgemeine Wandel ihrer Lebenslage damit in Zusammenhang steht.

Zusätzlich müssen aber – wie bei jedem sozialen Exklusionsprozess – auch die sozialstaatlichen Interventionsmuster gegenüber der Gruppe der U-25-Jährigen einbezogen werden, denn sie haben zu diesem Anstieg maßgeblich mit beigetragen (vgl. Abschnitt 1.5).

¹⁴ DzW (2014) – Tabelle »Geschlecht der Wohnungslosen nach Altersgruppen« (unveröffentlichte Daten).

Abb. 1: Junge Wohnungslose gesamt und junge wohnungslose Frauen (U-25) 2004–2014



Quelle: Statistikberichte der BAG W 2004–2013 und unveröffentlichte Daten 2014; http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte/.

Analysefragen

- Wie hat sich der Anteil der wohnungslosen U-25-Jährigen in ihrer Dienststelle in den letzten fünf oder zehn Jahren – differenziert nach Geschlecht – entwickelt?
- Wie sieht es ggf. in den anderen Dienststellen der Hilfen im Wohnungsnotfall der Kommune / des Landkreises aus und könnte ggf. ein Gesamtanteil bzw. eine Gesamtzahl der wohnungslosen U-25-Jährigen für den Stadtbezirk / die Kommune, den Landkreis ermittelt oder zumindest abgeschätzt werden?
- Für kommunale Fachstellen und andere präventiv tätige Dienste: Wie hat sich der Anteil der U-25-Jährigen bei den bedrohten Wohnverhältnissen entwickelt?

Analysefragen

NRW-Projekt: Wohnprojektbezogene Begleitung und Beratung

Träger: Stadt Löhne

Laufzeit: 7/2004–6/2006

Zielgruppe: Jugendliche / junge Erwachsene, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind

Projektort: Löhne

Projektbeschreibung: Das Projekt entstand vor dem Hintergrund, dass die Zentrale Fachstelle eine starke Zunahme der Wohnungsnotfälle bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen beobachtet hatte (von 8 Personen in 2001 auf 32 Personen in 2003). Gerade bei dieser Personengruppe wurde weitgehende Perspektivlosigkeit und Resignation im Angesicht der Wohnungslosigkeit beobachtet, was die

 Praxisbeispiel

Sicherung des Wohnraums erschwerte. Ziel des Projekts war es deshalb, bei dieser Zielgruppe sehr frühzeitig präventiv tätig zu werden. Jugendliche und junge Erwachsene, die von Wohnungslosigkeit bedroht waren, wurden nach der gemeinsamen Erstellung eines Hilfeplans beraten, in Hilfeangebote vermittelt und die weiterführende Begleitung der Klientinnen und Klienten im Wohnraum wurde unterstützt. Dabei war die Auseinandersetzung mit häufigen Problemlagen wie Arbeitslosigkeit, Verschuldung, psychische und psychosomatische Beeinträchtigung, Strafverfahren sowie Schwierigkeiten mit Schulen, Arbeitsmaßnahmen oder Arbeit erforderlich.

Die Klientinnen und Klienten lebten in verschiedenen Wohnformen wie Wohngruppen mit maximal drei Teilnehmern, Appartements und kleinen Wohnungen. Das Betreuungsangebot durch die Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter – vor allem die Zahl der Hausbesuche – nahm im Verlauf des mehrstufigen Verselbständigungsprozesses ab, so dass die Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter am Ende nur noch in den zweimal wöchentlichen Sprechstunden für die Klientinnen und Klienten zu erreichen waren.

Um die bereits für die Zielgruppe bestehenden Angebote der ARGEN, des Jugendamtes und der Diakonie auszubauen und zu vernetzen, arbeitete das Projekt eng mit diesen zusammen.

Bei den 24 Haushalten, die gemeinsam mit den ProjektmitarbeiterInnen einen Hilfeplan entwickelt hatten, konnten die meisten Beratungs- und Begleitmaßnahmen zur Wohnraumsicherung erfolgreich abgeschlossen werden.

Als wichtige Erkenntnis aus dem Projekt blieb die Erfahrung, dass junge Menschen Hilfeangebote brauchen, die ihrer spezifischen Lebenssituation und Erfahrungswelt angepasst sind, und dass bei ihnen die Gruppenarbeit bei der Stärkung der Selbsthilferessourcen eine größere Rolle spielt als bei anderen Zielgruppen. Verbindlichkeit, Regelmäßigkeit und Verantwortlichkeit kann von ihnen häufig nur in geringem Maß erwartet werden.

Als Ausdruck dieser Erfahrungen wurde ein zielgruppenspezifisches Konzept für junge Erwachsene in Wohnungsnotfällen erarbeitet, das als offen gestaltetes Beratungsmodell angelegt ist, im Zuge des Projekts aber nicht mehr realisiert werden konnte.

MAIS, Förderprogramm Wohnungsnotfälle (2004).

1.4 Besonderheiten der Lebenslage U-25-Jähriger Menschen

Junge wohnungslose Menschen unter 25 Jahren unterscheiden sich nicht in allen Hinsichten vom Durchschnitt aller wohnungslosen Menschen:¹⁵ Sie befinden sich ähnlich lange in der Hilfe, sie haben mit ca. 90 % eine ähnlich hohe Arbeitslosenquote und die deutsche Staatsangehörigkeit liegt mit ca. 78 % genau im Durchschnitt. Leichte Unterschiede ergeben sich bei folgenden Aspekten:

¹⁵ Alle folgenden Daten stammen aus dem DzW (2014) – unveröffentlichte Daten der BAG Wohnungslosenhilfe.

- Sie sind mit ca. 85 % eher bei Fachberatungsstellen anhängig als der Durchschnitt (76 %)
- Sie haben mit ca. 40 % etwas höhere Abbruchquoten bei der Hilfe als der Durchschnitt (32 %)

Deutliche Unterschiede finden sich erwartungsgemäß beim Familienstand: die U-25-Jährigen sind zu ca. 95 % ledig (alle Wohnungslosen ca. 68 %).

Tab. 2: Höchster erreichter Schulabschluss – U-25-Jährige im Vergleich zum Durchschnitt Gesamtgruppe

Höchster erreichter Schulabschluss	unter 18 Jahre	18–20 Jahre	21–24 Jahre	Gesamt
kein Schulabschluss	47,0 %	26,2 %	22,6 %	17,6 %
Sonderschulabschluss	4,5 %	6,1 %	4,7 %	4,1 %
Volksschul-/Hauptschulabschluss	27,6 %	44,4 %	48,0 %	50,0 %
Mittlere Reife	16,4 %	18,6 %	18,0 %	17,9 %
Fachgebundene oder allgemeine Hochschulreife (Abitur)	2,2 %	3,8 %	5,4 %	8,5 %
Sonstiges	2,2 %	0,9 %	1,2 %	1,9 %

Quelle: DZW (2014) – unveröffentlichte Daten der BAG W.

Die Gruppe ohne Schulabschluss liegt zumindest bei den 18–20-Jährigen bei ca. 26 % und damit etwa 9 % über dem Durchschnitt; der Unterschied in den Schulabschlüssen bei den 21- bis 24-Jährigen liegt immerhin noch bei 5%. Die deutlichsten Unterschiede finden sich bei Berufsausbildung, Wohnsituation, Einkommen und dem Auslöser des letzten Wohnungsverlustes.

Tab. 3: Höchster erreichter Berufsabschluss – U-25-Jährige im Vergleich zum Durchschnitt Gesamtgruppe

	unter 18 Jahre	18 bis 20 Jahre	21 bis 24 Jahre	Gesamt
keine abgeschlossene Berufsausbildung	96,0 %	94,3 %	82,1 %	54,2 %
Anlernausbildung	1,3 %	1,3 %	3,2 %	6,9 %
praxisbezogener Berufsabschluss	2,7 %	3,4 %	13,1 %	34,3 %
fachschul- / (fach-) hochschulbezogener Berufsabschluss	0,0 %	0,3 %	0,7 %	3,4 %
sonstiger Berufsabschluss	0,0 %	0,7 %	0,8 %	1,2 %

Quelle: DZW (2014) – unveröffentlichte Daten der BAG W.

Der Anteil der U-25-Jährigen ohne Berufsabschluss liegt mit durchschnittlich ca. 90 % ungefähr 36 % über dem Durchschnitt. Dies ist die größte Abweichung von allen und bezeichnet damit das zentrale Problem der U-25-Jährigen Wohnungslosen: eine zu geringe Berufsausbildungsquote. Typisch an der Wohnsituation der U-25-Jährigen ist zum einen der deutlich höhere Anteil von Personen, die noch mit der Familie oder bei einem Partner wohnen, auch wenn dieser Anteil mit höherem Alter abnimmt. Noch bedeutsamer ist das Wohnen bei Freunden und Bekannten, das bei den unter 18-Jährigen schon 35% beträgt und dann noch einmal bis auf fast 50 % bei den 18- bis 20-Jährigen ansteigt, um dann unwesentlich zu fallen (42 % bei den 21- bis 24-Jährigen).

Tab. 4: Wohnsituation – U-25-Jährige im Vergleich zum Durchschnitt Gesamtgruppe

	unter 18 Jahre	18 bis 20 Jahre	21 bis 24 Jahre	Gesamt
Wohnung	11,6%	9,1%	14,3%	23,5%
bei Familie, Partner/-in	27,6%	20,6%	16,1%	9,6%
bei Bekannten	34,8%	49,0%	41,7%	27,2%
Firmenunterkunft	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%
Frauenhaus	0,0%	0,2%	0,3%	0,2%
ambulant betreute Wohnform	0,0%	0,9%	1,2%	1,3%
Hotel, Pension	2,2%	0,7%	0,7%	1,2%
Notunterkunft, Übernachtungsstelle	2,2%	5,2%	6,0%	9,1%
Gesundheitssystem	0,6%	1,2%	1,2%	2,3%
stationäre Einrichtungen	6,1%	1,8%	2,1%	3,8%
Haft	1,7%	1,2%	2,5%	2,6%
Ersatzunterkunft	1,1%	0,9%	1,2%	1,9%
ohne Unterkunft	12,2%	9,1%	12,5%	17,0%

Quelle: DZW (2014) – unveröffentlichte Daten der BAG W.

Im Durchschnitt tritt das Wohnen bei Freunden und Bekannten nur bei 27 % der Klientel auf. Dieses Muster der Selbsthilfe drückt zunächst aus, dass viele Gleichaltrige noch keine(n) Partner bzw. Partnerin haben und deshalb eher als ältere wohnungslose Menschen in der Lage sind, eine weitere Person bei sich wohnen zu lassen.

Auffällig ist, dass junge Erwachsene unter 25 Jahren materiell deutlich schlechter abgesichert sind als der Durchschnitt: So sind ca. 40 % zu Beginn der Hilfe ohne jegliches Einkommen bzw. ihre SGB II-Bezugsquoten liegen deutlich niedriger als beim Durchschnitt.

Tab. 5: Einkommensquellen – U-25-Jährige im Vergleich zum Durchschnitt Gesamtgruppe

	unter 18 Jahre	18 bis 20 Jahre	21 bis 24 Jahre	Gesamt
Erwerbs- oder Berufstätigkeit	1,7%	8,5%	9,6%	8,2%
SGB III (Arbeitslosengeld I)	3,4%	1,7%	5,5%	3,9%
Rente, Pension	0,0%	0,2%	0,2%	6,5%
Unterhalt durch Angehörige	10,8%	4,2%	1,7%	1,3%
Eigenes Vermögen, Vermietung, Zinsen, Altenteil	0,6%	0,1%	0,1%	0,2%
SGB II (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld)	21,0%	29,5%	37,5%	41,7%
SGB XII (Sozialhilfe)	4,0%	2,5%	2,9%	6,0%
sonstige öffentliche Unterstützungen	13,1%	6,6%	3,2%	2,3%
weitere Einnahmen	4,0%	3,0%	1,8%	1,7%
kein Einkommen	41,5%	43,7%	37,6%	28,2%

Quelle: DZW (2014) – unveröffentlichte Daten der BAG W.

Bei Auslösern des Wohnungsverlustes ist bis einschließlich der U-21-Jährigen der Auszug aus dem Elternhaus der größte Risikofaktor; nach dem 21. Lebensjahr lässt dieses Risiko deutlich nach, ist aber immer noch mehr als doppelt so hoch als beim Durchschnitt.

Tab. 6: Auslöser des letzten Wohnungsverlustes – U-25-Jährige im Vergleich zum Durchschnitt Gesamtgruppe

	unter 18 Jahre	18 bis 20 Jahre	21 bis 24 Jahre	Gesamt
Auszug aus der elterlichen Wohnung	52,76%	53,0%	27,38%	11,3%

Quelle: DZW (2014) – unveröffentlichte Daten der BAG W; zu weiteren Auslösern von Wohnungsverlusten vgl. u. a. Statistikbericht 2013 der BAG W unter http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte.

Analysefragen

Je nach Verfügbarkeit von Statistiken können sich die Fragen auf die eigene Dienststelle, Teilgruppe von Dienststellen, die gesamte Kommune oder den Landkreis beziehen.¹⁶

Analysefragen

¹⁶ Vgl. zu Datenerhebungen und Teilnahmemöglichkeiten am bundesweiten DZW-System http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/grundlagen/zertifizierung.html.

- Wie liegt der höchste erreichte Schulabschluss U-25-Jähriger im Vergleich zum Durchschnitt der Gesamtgruppe Wohnungsloser?
- Wie liegt der höchste erreichte Berufsabschluss U-25-Jähriger im Vergleich zum Durchschnitt der Gesamtgruppe Wohnungsloser?
- Wie sieht die Wohnsituation U-25-Jähriger im Vergleich zum Durchschnitt der Gesamtgruppe Wohnungsloser aus?
- Welche Einkommensquellen haben U-25-Jährige im Vergleich zum Durchschnitt der Gesamtgruppe Wohnungsloser?
- Welche Auslöser des letzten Wohnungsverlustes haben U-25-Jährige im Vergleich zum Durchschnitt der Gesamtgruppe Wohnungsloser?
- Was kann man aus diesen Daten an typischen Hilfebedarfen ableiten?

1.5 Sozialstaatliche soziale Exklusion: Junge wohnungslose Heranwachsende und Erwachsene im Spannungsfeld zwischen Jugendhilfe (SGB VIII) und Sozialhilfe bzw. Hilfen im Wohnungsnotfall (SGB XII)

Wie eingangs schon betont, sind die Hilfen für Heranwachsende und junge Erwachsene in Wohnungsnot und sozialer Exklusion seit langer Zeit unzureichend organisiert.

Am 1.1.1991 löste das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, jetzt SGB VIII) das alte Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) ab. In der Jugendhilfe und den Hilfen im Wohnungsnotfall bestand die Hoffnung, dass mit der Einführung der Bestimmungen des § 41 SGB VIII¹⁷ die nach JWG-Recht oft zögerlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe nun angemessener auf den vorhandenen Bedarf bei jungen Volljährigen reagieren würden (vgl. Abschnitt 2.2.1). Zwar sind alle Lehrkommentare zu der Überzeugung gelangt, dass primär und vorrangig die Jugendhilfe für die Deckung des Hilfebedarfs verantwortlich ist. Aber in gewissen Fällen vor dem 21. Lebensjahr und in jedem Fall natürlich ab dem 22. Lebensjahr bleibt die Zuständigkeit der Sozialhilfe bestehen. Differenzen über die Leistungszuständigkeit erwachsen insb. aus der Frage der ausreichenden Motivation und Mitwirkungsbereitschaft der Hilfesuchenden. Jugendämter lehnen aus diesen Gründen Unterstützung häufig ab (... ist nicht motiviert, ... hat nicht genügend mitgearbeitet, ... hat Hilfemaßnahmen abgebrochen, ... keine Entwicklungsverzögerung erkennbar), was wiederum dazu führt, dass im Gegenzug von Sozialhilfeträgern Hilfen nach §§ 67–69 SGB XII ebenfalls abgelehnt werden und eine Rückverweisung an die Jugendhilfe stattfindet (... Hilfe ist nachrangig, ... hat Hilfebemühungen abgebrochen). Das Ergebnis ist, dass viele junge Erwachsene überhaupt keine Unterstützung erhalten bzw. nur im Rahmen ordnungsrechtlicher Unterbringung im Obdach für alleinstehende Personen Aufnahme finden.¹⁸

¹⁷ Generell gilt, dass die Hilfen nach § 41 SGB VIII für junge Erwachsene a) nach dem 18. Lebensjahr im Rahmen der Jugendhilfe fortgeführt werden können, b) nach Vollendung des 18. Lebensjahres einsetzen können und c) bis maximal zum 27. Lebensjahr fortgesetzt werden können, wenn sie im Alter von 18 bis 21 Jahren beantragt wurden.

¹⁸ Vgl. hierzu auch Hessische Fachkonferenz Wohnungslosenhilfe, 2010 und viele Fachaufsätze zur Problematik: Wallner, 2005; Strunk, 2007, 2013; Claus, 2008; Henniger, 2008.

Resultat dieses Ping-Pong-Spiels zwischen Bürokratien und Institutionen ist oft der fehlende Zugang zu den notwendigen Hilfen und infolgedessen ein Verharren in den Überlebensmechanismen einer Straßenszene. Häufig wird die Hilfe aber auf der Grundlage von SGB XII und II durch Dienste und Einrichtungen der Hilfen im Wohnungsnotfall gewährt und der weitere Fallkontakt mit der Jugendhilfe nicht gepflegt.

Im Ergebnis erreichen die gesetzlich möglichen Hilfen nach dem SGB VIII die Zielgruppe zwischen 18 und 21 Jahren nur sehr schwer. Der fehlende Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen stellt neben den besonderen sozialen Problemen, d.h. den fehlenden Schul- und Berufsabschlüssen und natürlich der Wohnungslosigkeit selbst, die zweite wesentliche Dimension ihrer sozialen Exklusion dar.

🔗 Kap. Grundlagen, Abschnitt 1.2

2. Fachliche Standards für Maßnahmen der Hilfe¹⁹

2.1 Hilfebedarfe junger wohnungsloser U-25-Jähriger

Junge wohnungslose Menschen sind in der Regel erstmalig in einer Situation von Wohnungslosigkeit bedroht oder wohnungslos, in der sie das Familienleben oder eine öffentliche Ersatzunterbringung als unerträglich erleben, ihnen keine alternative Wohnmöglichkeit privater oder öffentlicher Art zur Verfügung steht und sie sich zugleich altersspezifisch in einer nicht immer leicht zu bewältigenden Ablösungsphase von der Familie hin zur Adoleszenz befinden. Daraus erwachsen in der Regel folgende Hilfebedarfe:

- Sie benötigen zunächst einmal eine Wohnung. Nur dann können sie, herausgelöst aus den Belastungen der Ausgangssituation und der Straßen-Szene, zur Ruhe kommen. Dann können sie auch persönlich als hilfreich wahrgenommene Unterstützungsangebote für die Regelung ihrer alltäglichen Angelegenheiten und für die langfristige Entwicklung einer über das Lebensnotwendige hinausweisende Lebensperspektive annehmen.
- Die Verschuldungsproblematik (19 % bei U-18-Jährigen, ca. 40 % bei 18- bis U-25-Jährigen) muss gelöst werden, um Wohnungsverlust zu verhindern oder eine Anmietung von Wohnraum zu ermöglichen.²⁰
- Es müssen verloren gegangene (z. B. durch Suchtproblematik) oder nie gewonnene berufliche Orientierungen entwickelt und die Chancen für eine allgemeine schulische oder berufliche Nachqualifikation ausgelotet und angeboten werden.
- Insbesondere Frauen brauchen psycho-soziale Unterstützung / Beratung bei der Aufarbeitung sexueller Missbrauchs- und körperlicher Gewalterfahrungen.
- Die sozialen Kompetenzen müssen Schritt für Schritt aufgebaut werden, um Alternativen zu »Kumpelbeziehungen« in der Szene zu entwickeln.

🔗 Kap. Frauen

¹⁹ Die fachlichen Standards folgen im Wesentlichen dem folgenden Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe: BAG W (2013), Rechtsansprüche junger Erwachsener in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten verwirklichen und fortentwickeln!, das der Fachausschuss Sozialrecht der BAG W Wohnungslosenhilfe erarbeitet hat.

²⁰ Quelle: DzW (2014) – unveröffentlichte Daten der BAG W.

- Generell muss bei vielen jungen Erwachsenen erst die Persönlichkeitsentwicklung gefördert werden: das nötige Durchsetzungsvermögen, eine zureichende Frustrationstoleranz und die Fähigkeit zur Bindung an eine sinnstiftende Lebensperspektive.

Vor dem Hintergrund der gesamtgesellschaftlichen Entwicklungstrends und der Vielfalt der psychosozialen und sozialen Probleme dieser Lebenslage wird deutlich, dass Jugendhilfe oder Hilfen im Wohnungsnotfall für sich allein schnell überfordert sein können, eine angemessene Hilfe bereitzustellen und dass eine bessere Kooperation beider Hilfesysteme dringend erforderlich ist.

2.2 Junge wohnungslose Menschen im Schnittfeld der Rechtskreise und Rechtsansprüche

2.2.1 Rechtsansprüche nach Wohnungsnotfallgruppen und Hilfesystemen

🔗 Kap. Grundlagen, Abschnitt 1.1.2

Tabelle 7 zeigt die Untergruppen der Wohnungsnotfälle bei U-25-Jährigen auf und ordnet diesen die wesentlichen rechtlichen Regelungen resp. Rechtsansprüche zu.

Generell gilt, dass die Hilfen nach §41 SGB VIII für junge Erwachsene

- nach dem 18. Lebensjahr im Rahmen der Jugendhilfe fortgeführt werden können.
- nach Vollendung des 18. Lebensjahres einsetzen können.
- maximal bis zum 27. Lebensjahr fortgesetzt werden können, wenn sie im Alter von 18 bis 21 Jahren beantragt wurden.

Bei Hilfen nach §§67ff. SGB XII für junge Erwachsene bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres ist gemäß § 2, Abs. 3 der Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten »ein Zusammenwirken mit dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe erforderlich«.

Wohnhilfen (§ 22 Abs. 5 SGB II) und Hilfen zur Verhinderung von Wohnungsverlust (§ 22 Abs. 8 SGB II) nach dem SGB II sind vor der Vollendung des 25. Lebensjahres in einer eigenen Wohnung prinzipiell nur zulässig, wenn der oder die junge Erwachsene vor Umzug in diese Wohnung die Zustimmung des kommunalen Trägers eingeholt hat.²¹

Umstritten ist in der Praxis, welcher dieser generellen Rechtsansprüche²² in welcher Fallkonstellation insbesondere in der Lebensphase zwischen 18 und 21 jeweils vorrangig und/oder gleichrangig (nebeneinander) herangezogen werden kann.²³

²¹ Vom Erfordernis der Zusicherung kann abgesehen werden, wenn es der oder dem Betroffenen aus wichtigem Grund nicht zumutbar war, die Zusicherung einzuholen (§22 Abs.5).

²² Formal gesehen besteht auf Leistungen nach § 41 SGB VIII kein unbedingter Rechtsanspruch, sondern lediglich ein Anspruch auf pflichtgemäße Ermessensausübung. Durch die Formulierung als »Soll-Bestimmung« verdichtet sich dieser Anspruch aber zum Rechtsanspruch, wenn der Leistungsträger nicht ausnahmsweise besondere Gründe für das Abweichen vom Regelfall geltend machen kann.

²³ Vgl. dazu auch Landesjugendhilfeausschüsse NRW, 2002 und Hammel, 2012.

Tab. 7: Wohnungsnot junger Erwachsener im Schnittpunkt der Rechtskreise

Lebenslage Wohnen	Jugendhilfe-Recht (SGB VIII)	Sozialhilferecht (SGB XII)	Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	Ordnungsrecht (Kommunen und Gemeinden)
	Primärer Hilfeansatz			
	Erzieherischer Anspruch	Kein erzieherischer Anspruch, sondern soziale Unterstützung und Integration	Primär Integration in Arbeit und begleitende Hilfen	Beschaffung einer (vorübergehenden) Notunterkunft
Wohnungslos aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen, d. h. ohne eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung (oder Wohneigentum)	Hilfeanspruch nach § 41 SGB VIII	Hilfeanspruch nach §§ 67–69 SGB XII (Person in besonderen sozialen Schwierigkeiten)	Vor Vollendung des 25. Lebensjahres Anspruch auf eigene Wohnung nur nach Zustimmung kommunaler Träger (§ 22 Abs. 5); Hilfen nach §§ 16–16g SGB II	Anspruch auf ordnungsrechtliche Unterbringung im Obdach
Unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht: weil der Verlust der derzeitigen Wohnung unmittelbar bevorsteht wegen Kündigung des Vermieters / der Vermieterin, einer Räumungsklage (auch mit nicht vollstrecktem Räumungstitel), einer Zwangsräumung oder sonstigen Gründen	Hilfeanspruch nach § 41 SGB VIII	Hilfeanspruch nach §§ 67–69 SGB XII (Person in besonderen sozialen Schwierigkeiten)	Nach § 22 Abs. 8 SGB II, resp. § 36 SGB XII Mietschuldenübernahme, wenn in eigener Wohnung und Hilfen nach §§ 16–16g SGB II	Möglich: Wiederweisung in die eigene Wohnung
In unzumutbaren Wohnverhältnissen lebend Wohnung vorhanden, aber in verschiedenen Dimensionen unzureichend (bauliche Qualität, Größe, Ausstattung etc.)	Hilfeanspruch nach § 41 SGB VIII	Hilfeanspruch nach §§ 67–69 SGB XII (Person in besonderen sozialen Schwierigkeiten)	Vor Vollendung des 25. Lebensjahres Anspruch auf eigene Wohnung nur nach Zustimmung kommunaler Träger (§ 22 Abs. 5 SGB II resp. § 36 SGB XII); Hilfen nach §§ 16–16g SGB II	Kein Anspruch

Quelle: BAG W (2013).

2.2.2 Erschließung der Rechtsansprüche auf Hilfen für junge wohnungslose Menschen – Wege zur Auflösung von Zuständigkeitskonflikten zwischen Jugendhilfe und Hilfen im Wohnungsnotfall

In der Praxis ist es auch in den Hilfen im Wohnungsnotfall durchaus umstritten, wer für junge wohnungslose Erwachsene, die zwischen 18 bis 21 Jahre alt sind, im Wesentlichen zuständig sein sollte. Aber diese Entweder-Oder-Fragestellung verhindert eine produktive Kooperation beider Hilfesysteme, so schwer sie in der Praxis auch sein mag und so wenig gute Beispiele es bisher dafür gibt. Die Hilfen im Wohnungsnotfall oder Jugendhilfe könnten zusammen mehr leisten als jedes Hilfesystem für sich.

Durch die Vorrang-Nachrang-Regelungen im SGB VIII hinsichtlich der Zuständigkeit der Leistungsträger Jugendhilfe oder Sozialhilfe kann – im Interesse klarer Kostenträgerabgrenzung – die fachliche Entwerder-Oder-Fragestellung verschärft werden. In § 10 Abs. 4 SGB VIII heißt es: »Die Leistungen nach diesem Buch gehen Leistungen nach dem Zwölften Buch vor.« Andererseits normiert der gleiche Paragraph § 10 in Abs. 1: »Verpflichtungen anderer, insbesondere der Träger anderer Sozialleistungen und der Schulen, werden durch dieses Buch nicht berührt. Auf Rechtsvorschriften beruhende Leistungen anderer dürfen nicht deshalb versagt werden, weil nach diesem Buch entsprechende Leistungen vorgesehen sind.«

Dies bedeutet nach herrschender Rechtsprechung: »§ 10 Abs. 4 Satz 1 und 2 SGB VIII findet Anwendung, wenn sowohl ein Anspruch auf Jugendhilfe als auch ein Anspruch auf Sozialhilfe bestehen und beide Leistungen gleich, gleichartig, einander entsprechend, kongruent, einander überschneidend oder deckungsgleich sind (Urteil vom 2. März 2006 – BVerwG 5 C 15.05 – BVerwGE 125, 95 = Buchholz 436.511 § 41 KJHG/SGB VIII Nr. 2, jeweils Rn. 8).«²⁴

In praktischer Hinsicht bedeutet dies für das Verhältnis von Jugendhilfe und Hilfe in Wohnungsnotfällen, dass zu überprüfen ist, ob tatsächlich die erforderlichen Hilfeleistungen »gleich, gleichartig, einander entsprechend, kongruent, einander überschneidend oder deckungsgleich« sind. Wenn einerseits bei vielen 18- bis 21-Jährigen Menschen eine nachholende Persönlichkeitsentwicklung (SGB VIII) und zugleich durch ihre Wohnungslosigkeit eine besondere soziale Schwierigkeit nach §§ 67–69 SGB XII vorliegt, sind unterschiedliche Hilfeschwerpunkte angesprochen und die Nachrangnorm würde nicht greifen.

Es gibt in NRW eine Vereinbarung zwischen Landschaftsverbänden und Landesjugendämtern zur »Hilfe für junge Volljährige« (Landesjugendhilfeausschüsse NRW, 2002), die dazu gedacht ist, Verfahren und Standards zu beschreiben: Danach soll der Jugendhilfeträger immer dann eintreten, wenn dem jungen Volljährigen Hilfe zur Erziehung entsprechend § 41 SGB VIII gewährt werden muss. Der Vorrang sollte dann nicht mit dem Argument verneint werden können, den Hilfeinhalten und -zielen fehle es an der notwendigen Identität. Zwar sei die Wortwahl in § 41 SGB VIII eine andere als die in § 67 ff SGB XII, jedoch sei es unbestreitbar, dass es sich hier wie dort um qualifizierte Hilfen handle, die über die Einflussnahme auf die Lebenswelt und die Persönlichkeitsstruktur der Betroffenen für diese so weitgehend wie möglich ein eigenverantwortliches Leben bewirken sollen (Landesjugendhilfeausschüsse NRW, 2002, S. 101).

Für den Bereich der Prävention, d. h. der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte, liegen für die Altersstruktur nur Daten aus Nordrhein-Westfalen vor: Danach waren im Jahr 2012 bei Städten und Gemeinden 20,5 % und bei Beratungsstellen freier Träger nach §§ 67 ff. SGB XII 19,4 % der Betroffenen unter 25 Jahren alt. Damit liegt der Anteil in vergleichbarer Höhe wie bei der Gruppe der Wohnungslosen (Busch-Geertsema u. a., 2014, S. 100 u. S. 107).

Vor diesem Hintergrund erscheinen folgende Grundsätze für die Hilfe für 18- bis 21-Jährige wohnungslose Heranwachsende als sinnvoll:

²⁴ Vgl. dazu BVerwG 5 C 30.12, <http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=130613U5C30.12.0>.

- Ein Verschiebebahnhof zwischen den Rechtskreisen / Hilfeangeboten muss grundsätzlich vermieden werden.
- Anzustreben sind Verbundangebote von Trägern der Jugendhilfe und Trägern der Hilfe in Wohnungsnotfällen.

Analysefragen

- Welche Regelungen gelten in Ihrer Kommune bzw. in Ihrem Landkreis für die Abgrenzung der Hilfen nach § 41 SGB VIII und §§ 67 ff. SGB XII?
- Wie werden diese Regelungen in der Praxis ausgelegt?
- Wie viele Fälle wohnungsloser 18- bis 21-Jähriger werden von der Jugendhilfe, wie viele von den Hilfen im Wohnungsnotfall nach §§ 67–69 SGB XII bearbeitet?
- Wie viele wohnungslose U-25-Jährige sind SGB-II-Bezieher und in welche Maßnahmen des Jobcenters werden sie vermittelt?
- Wie viele U-25-Jährige sind in der Kommune bzw. im Landkreis – differenziert nach Geschlecht – nach Ordnungsrecht in einer Notunterkunft untergebracht?

Analysefragen

👁 Kap. Notversorgung

2.3 Anforderungen an die Hilfen für junge Erwachsene in sozialen Schwierigkeiten und Wohnungsnot

Zur Verbesserung der Hilfen für junge wohnungslose Heranwachsende oder Erwachsene bedarf es grundlegender Veränderungen in den Rahmenbedingungen dieses Helfefeldes – zum einen auf der Ebene der Vernetzung von Jugendhilfe, Hilfen in Wohnungsnotfällen und Jobcentern, zum anderen bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen.²⁵

2.3.1 Vernetzung von Hilfen im Wohnungsnotfall, Jugendhilfe und anderen Hilfesystemen zu einem Verbundsystem

Jugendhilfe, Hilfen im Wohnungsnotfall, Jobcenter und ggf. weitere Fachdienste wie sozialpsychiatrische Hilfen, Straffälligenhilfe, Suchthilfe und Jugendberufshilfe sollten in einem Verbundsystem (§ 4 SGB XII) zusammenwirken. So vielfältig wie der Personenkreis der jungen Wohnungslosen unter 25 Jahren sich in der Praxis darstellt, sollte auch das Angebotsspektrum ausdifferenziert und den unterschiedlichen Aspekten des Hilfebedarfs angepasst sein. Insbesondere sollte es unterschiedliche (z. B. geschlechtsspezifische) Bedürfnisse berücksichtigen.

Abgrenzungsprobleme bei der Entwicklung von Hilfen zwischen den unterschiedlichen gesetzlichen Aufträgen des SGB XII, SGB II und SGB VIII sind von Anfang an zu beachten. Hierzu ist es notwendig, dass in den Kommunen im Rahmen von Sozialplanung ein Gesamtkonzept inklusive der Finanzierung entwickelt wird und klare Absprachen auf den Ebenen der Kommunalverwaltung, der Kostenträger und der beteiligten

👁 Kap. Sozialplanung

²⁵ Zu den gesetzlich sinnvollen Veränderungen vgl. BAG W, 2013, S. 8–10; für die Zielgruppe der psychisch kranken und/ oder suchtkranken jungen Menschen vgl. auch Diakonie Deutschland, 2016.

Fachdienste existieren. So können beispielsweise durch Kooperationsverträge zwischen Kostenträgern der Jugendhilfe, der Jobcenter und der Sozialhilfe Entscheidungswege verkürzt sowie rasche und angemessene Lösungen gefunden werden.

 Praxisbeispiel

NRW-Projekt: You@tel – niedrigschwellige Einrichtung für jungerwachsene, wohnungslose Frauen und Männer im Alter zwischen 16 und 25 Jahren

Förderschwerpunkt: Sonstige innovative Ansätze

Träger: Diakoniewerk Rheinland-Westfalen

Laufzeit: 1/2010–12/2012

Zielgruppe: Jugendliche/junge Erwachsene

Projektort: Duisburg

Projektbeschreibung: Das Projekt wurde vor dem Hintergrund konzipiert, dass für die wachsende Zahl von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die wohnungslos oder von Wohnungslosigkeit bedroht sind, in aller Regel keine Hilfen existieren, die ihrem speziellen Bedarf entsprechen. Ziel des Projektes ist es daher, diesen speziellen Bedarf besser zu definieren und durch ein passgenaues Angebot eine Reintegration der Klientinnen und Klienten in gesellschaftliche Bezüge zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund erweiterte der Träger sein Angebot um das sogenannte You@tel. Dieses umfasst 8 Plätze in Einzelzimmern bzw. Appartements für 16–21jährige Klientinnen und Klienten, dazu eine Notschlafstelle (1 Platz) sowie drei Appartements in räumlicher Nähe für 22–25jährige Klientinnen und Klienten. Die Aufnahme erfolgt ohne Vorbehalte und (im Fall der Notschlafstelle) rund um die Uhr.

Der Aufenthalt der Klientinnen und Klienten im You@tel gliedert sich in mehrere Phasen. Mit der Dauer des Aufenthalts wächst der Grad, in dem Angebote des Trägers für die Klientinnen und Klienten verbindlich werden: Während der erste Monat ihres Aufenthalts der Orientierung dient und die Klientinnen und Klienten hier lediglich zur Einhaltung der Hausordnung verpflichtet sind, sind diese im zweiten Monat gehalten, durch die Teilnahme an bestimmten Beratungsgesprächen, mit denen Hilfebedarf und andere Leistungsansprüche geklärt werden sollen, Mitwirkungsbereitschaft zu zeigen. Im dritten bis sechsten Monat des Aufenthalts werden die Hilfen, die auf dieser Basis geplant wurden, umgesetzt.

Ziel ist es, die Klientinnen und Klienten in dieser Phase soweit zu stabilisieren, dass sie – wenn notwendig unter Einschaltung nachgehender Hilfen – nach sechs Monaten mit konkreten schulischen bzw. beruflichen Perspektiven in eine eigene Wohnung oder aber in eine andere Einrichtung entlassen werden können. Eine Verlängerung des Verbleibs im Youtel ist nur in Ausnahmefällen möglich. Das Projekt, das mit zahlreichen Angeboten desselben Trägers und anderer Träger vernetzt ist, wurde wissenschaftlich begleitet und evaluiert.

Quelle: MAIS, Förderprogramm Wohnungsnotfälle (2010).

Das you@tel ist inzwischen ein Dauerangebot. Vgl. dazu <http://www.diakoniewerk-duisburg.org/start/kinder-jugend-familie/youtel>.

Analysefragen

- Gibt es eine systematische Vernetzung von Hilfen im Wohnungsnotfall, Jugendhilfe und anderen Hilfesystemen zu einem Hilfeverbundsystem?
- Wurde bzw. wird die U-25-Wohnungsnotfallproblematik in der kommunalen Sozialplanung berücksichtigt?

Analysefragen

2.3.2 Erforderliche soziale Dienste und ihre Kooperation

Um einen schnellen Zugang zum System der Jugendhilfe resp. die Weitervermittlung in ein qualifiziertes Betreuungsangebot zu schaffen, sollten niedrigschwellige Koordinatordienste für Jugendintegration eingerichtet werden. Deren Aufgaben sind unter anderem, den Weg zu altersgerechten Leistungen zu ebneten, bei jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 21 Jahren grundsätzlich den Anspruch zu prüfen, auf sofortige Antragsbearbeitungen hinzuwirken und die Kooperation mit Trägern der Hilfen im Wohnungsnotfall, der Jugendhilfe und allen weiteren relevanten Diensten zu initiieren und zu pflegen.

Niedrigschwellige
Koordinatordienste für
Jugendintegration

Die Hilfen im Wohnungsnotfall und andere Fachdienste sollten Schwerpunktmitarbeiter für den Personenkreis der jungen Wohnungslosen benennen. Auf der Grundlage entsprechender Einzelfallkenntnisse sollten zeitnah gemeinsame Fallkonferenzen von Jugendhilfe und Hilfen im Wohnungsnotfall sowie ggf. anderen involvierten Fachdiensten installiert werden. Ferner muss es für die jungen Wohnungslosen auf der Straße eine aufsuchende Straßensozialarbeit geben. Eine besondere Bedeutung sollte künftig auch der Kooperation mit den für Leistungen nach SGB II zuständigen Stellen zukommen. Die Fallverantwortung sollte in der Regel bei der Jugendhilfe liegen.

Fallkonferenzen

Zur rechtlichen Absicherung der Hilfen sollten trägerübergreifende Verfahren zur Abklärung des Jugendhilfebedarfs der 18- bis 21-Jährigen (innerhalb von 14 Tagen) sowie eine Übergangsfinanzierung in der Clearingphase vereinbart werden.

Analysefragen

- Gibt es niedrigschwellige Koordinatordienste für Jugendintegration und Schwerpunktmitarbeiter für den Personenkreis der jungen Wohnungslosen?
- Gibt es gemeinsame Fallkonferenzen von Jugendhilfe und Hilfen im Wohnungsnotfall sowie ggf. anderen involvierten Fachdiensten?
- Gibt es eine aufsuchende Straßensozialarbeit, die diese Zielgruppe berücksichtigt?

Analysefragen

2.3.3 Qualitätsmerkmale für wirksame Hilfen bei U-25-Jährigen in einer Wohnungsnotfallsituation

Hilfeangebote für wohnungslose Heranwachsende und junge Erwachsene sollten insbesondere an folgenden Qualitätsmerkmalen orientiert sein, um sinnvoll und wirksam zu sein:

- Berücksichtigung lebenspraktischer Bedürfnisse
- Einlassen auf den unmittelbaren Unterstützungsbedarf
- Unterscheidung zwischen situativ (besondere soziale Schwierigkeiten) und individuell geprägten Verhaltensursachen
- Individuell gestaltete Hilfemaßnahmen in unterschiedlichen Unterstützungsformen (Wohngemeinschaften, Einzelwohnungen, Anlaufstellen, Streetwork, kreativ-künstlerische Angebote etc.)
- Geeignete Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten und Angebote in der Brückenfunktion zur Jugendberufshilfe und Jugendhilfe, die zureichend finanziert werden²⁶

Praxisbeispiel

NRW-Projekt: Wohnungsnotfallnetzwerke für junge Menschen im ländlichen Raum

Förderschwerpunkt: Entwicklung von integrierten Gesamthilfesystemen

Träger: Caritasverband für die Diözese Münster e.V.

Laufzeit: 3/2010–2/2013

Zielgruppe: Jugendliche/junge Erwachsene

Projektort: Kreis Kleve, Kreis Wesel, Kreis Borken

Projektbeschreibung: Das Projekt wurde vor dem Hintergrund konzipiert, dass für die wachsende Zahl von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die wohnungslos oder von Wohnungslosigkeit bedroht sind, im ländlichen Raum in aller Regel keine adäquaten Hilfen vorhanden sind, die ihrem speziellen Bedarf entsprechen. Hinter den Begriff »Junge Menschen in Wohnungsnotfällen« verbirgt sich ein äußerst heterogenes Klientel, was durch weitere Faktoren verstärkt wird, wie z. B. Pubertät, Schulprobleme, Sucht und Drogenproblematiken, Abkoppelung von der Herkunftsfamilie, psychische Erkrankungen, unzureichende Ausbildung, Langzeitarbeitslosigkeit.

Aus den genannten unterschiedlichen Faktoren, aber auch auf Grund erster Ergebnisse der Evaluation im Projekt, sollen in drei ländlichen Regionen (Kreis Borken, Kreis Kleve, Kreis Wesel linksrheinisch) konkrete Hilfen sowie Verfahrensstrukturen an Schnittstellen der unterschiedlichen Systeme entwickelt, erprobt und implementiert werden. Insbesondere an den Schnittstellen der SGB II, III, VIII und XII.

Zunächst werden durch eine Daten- und Bedarfserhebung die Lebenslagen und bestehenden Hilfeangebote, die in den drei Regionen für die Zielgruppe vorhanden sind, ermittelt. Darauf

²⁶ Vgl. dazu ausführlich Abschnitt 7 des Positionspapiers »SGB II und SGB XII und die Folgen für die Hilfen in Wohnungsnotfällen« (BAG W, 2008), in dem gefordert wird, dass ALG-II-Leistungen solange gewährt werden, bis über einen BAB/Bafög-Antrag entschieden worden ist.

aufbauend wird eine stärkere Vernetzung und Kooperation vorhandener Hilfen und ihrer Träger im Sinne einer sozialraum- und bedarfsorientierten Wohnungsnotfallhilfe angestrebt. Diese wiederum bildet das Fundament, auf dem die beteiligten Akteure ihre Angebote und Verfahren zur Vermeidung und Behebung von Wohnungsnot optimieren können.

Des Weiteren können Konzepte und Materialien entwickelt und erprobt werden, die der Prophylaxe rund um das Thema der Wohnungslosigkeit dienen.

Das Projekt wurde durch StadtRaumKonzept in Dortmund wissenschaftlich begleitet.

Weitere Beteiligte: Caritasverband Kleve e.V., Caritasverband Moers-Xanten e.V., Verein für katholische Arbeiterkolonien in Westfalen

Quelle: MAIS, Förderprogramm Wohnungsnotfälle (2010).

Sbosny / Thien (2013): Lokale und strukturelle Perspektiven für junge Wohnungslose im ländlichen Raum, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr. 2/3, S. 65–70.

Analysefragen

- Sind überhaupt (ausreichend) viele Angebote für wohnungslose junge Männer und Frauen ab 18 bis U-25 bei den Hilfen für Wohnungsnotfälle lokal vorhanden? Wenn nein, warum nicht?
- Entsprechen diese Angebote den o. a. Qualitätskriterien? Wenn nein, warum nicht?
- Gibt es geeignete Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten und Angebote in der Brückenfunktion zur Jugendberufshilfe, die zureichend finanziert werden?

Analysefragen

Literatur

Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) (Hg.) (2014): Gesellschaftlicher Wandel – Neue Herausforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe?!, Berlin

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2008): SGB II und SGB XII und die Folgen für die Hilfen in Wohnungsnotfällen. Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2013): Rechtsansprüche junger Erwachsener in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten verwirklichen und fortentwickeln! Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2015): Pressemitteilung der BAG W. Zahl der Wohnungslosen in Deutschland auf neuem Höchststand – BAG Wohnungslosenhilfe: 335.000 Menschen in 2014 ohne Wohnung – Prognose: weitere Steigerung bis 2018 auf mehr als eine halbe Million Wohnungslose, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 57, Nr. 3/4, S. 109

- Bogumil, Jörg; Elker, Jürgen; Flach, Silke; Schwinger, Eberhard (1995):** Wohnhilfen für junge Volljährige. Die Praxis des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes, Bielefeld
- Busch-Geertsema, Volker; Evers, Jürgen; Ruhstrat, Ekke-Ulf (2014):** Prävention von Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Claus, Frieder (2008):** Unter 25-Jährige im Bermuda-Dreieck zwischen SGB VIII, II und XII, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 50, Nr. 4, S. 125–127
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Hg.) (2013):** DIW Wochenbericht 19 – Jugendarbeitslosigkeit sinkt deutlich – regionale Unterschiede verstärken sich, Berlin
- Diakonie Deutschland (Hg.) (2016):** Junge Menschen (18–27 Jahre) zwischen den Hilfesystemen – psychisch krank, suchtkrank, wohnungslos. Vorschläge zu einer umfassenden Unterstützung, Begleitung und Behandlung, Diakonie Texte, Berlin
- Ehrentraut, Oliver; Plume, Anna-Marleen; Schmutz, Sabrina; Schüssler, Reinhard (2014):** Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, Berlin
- Hammel, Manfred (2012):** Zur Abgrenzung der Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII zu denen gemäß § 41 SGB VIII. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen. Beschluss vom 4. April 2011 (Az.: 12 A 1526/09), in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 54, Nr. 2, S. 68–73
- Henniger, Sabine (2008):** Besondere Problemlagen von jungen wohnungslosen Erwachsenen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 50, Nr. 4, S. 133–136
- Hessische Fachkonferenz Wohnungslosenhilfe (2010):** Zur Durchsetzung des Anspruchs auf Hilfe für wohnungslose junge Volljährige nach § 41 SGB VIII, Kassel
- Landesjugendhilfeausschüsse Nordrhein-Westfalen (2002):** Empfehlungen der Landesjugendhilfeausschüsse in NRW zur Abgrenzung der Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII / § 72 BSHG, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 44, Nr. 3, S. 101–107
- MacDonald, R.; Marsh, J. (2001):** Disconnected Youth?, in: Journal of Youth Studies, Vol. 4, Nr. 4, p. 373–391
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS); ISG (2013):** Zentrale Ergebnisse der unabhängigen wissenschaftlichen Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW, Düsseldorf
- Mögling, Tatjana; Reißig, Birgit; Tillman, Frank (2015):** Entkoppelt vom System. Jugendliche am Übergang ins junge Erwachsenenalter und Herausforderungen für Jugendhilfestrukturen. Eine Studie des Deutschen Jugendinstituts im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland, Düsseldorf
- Simon, Titus (2007):** Junge Menschen in die Wohnungslosenhilfe – was tun?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 49, Nr. 4, S. 126–131
- Strunk, Andreas (2007):** Sicherung der Wohnung bei unter 25-Jährigen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 49, Nr. 4, S. 119–125
- Strunk, Andreas (2013):** In Between – Junge Wohnungslose, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 55, Nr. 4, S. 125–133

Szynka, Peter (2008): Junge Erwachsene auf dem Weg in die Wohnungslosigkeit? Unerwünschte Nebenwirkungen des Sanktionssystems im SGB II, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 50, Nr. 4, S.127–130

Thompson, Spencer; Hohbein, Aline; Thies, Lars (2014): Zukunft unsicher. Jugendarbeitslosigkeit im europäischen Vergleich (Bertelsmann-Stiftung), Gütersloh

Wallner, Claudia (2005): Zwischen den Systemen – junge Frauen in prekären Lebenslagen zwischen Jugendhilfe und Wohnungslosenhilfe oder: Was passiert, wenn sich Niemand zuständig fühlt?, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 47, Nr.3, S.97–101

Weiterführende Literatur

Nüsken, Dirk (2005): Intentionen und Wirkungen des § 41 SGB VIII, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 47, Nr. 3, S. 104–113

Schiller, Ulrike (2008): Auszugsberatung junger Volljähriger mit Verselbstständigungsbedarf – ein erster Projektbericht, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 50, Nr. 4, S.130–133

Schroll-Decker, Irmgard; Kraus, Nicole (2000): Lebensmittelpunkt Straße. Selbst- und Fremddeutungen junger erwachsener Obdachloser, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 42, Nr. 3, S.105–111

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2015): Bildung und Kultur. Allgemeinbildende Schulen. Schuljahr 2014/2015 (Tabelle 6.1 Absolventen / Abgänger nach Abschlussarten und Geschlecht (einschl. Externe) 1992–2014, eigene Berechnungen), Fachserie 11, Reihe 1, Wiesbaden

Steckelberg, Claudia (2010): Wohnungslosigkeit, Adoleszenz und Geschlecht. Lebenswelten von Mädchen und jungen Frauen auf der Straße, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 52, Nr.2, S.59–63

Steinbrenner, Martin (2008): Realisierung der persönlichen Hilfe für 18- bis 21-jährige Wohnungslose. Entwurf eines aus der Praxis der Wohnungslosenhilfe heraus entwickelten Modells, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 50, Nr. 4, S.136–138

Strunk, Andreas (2002): Behausung tut not – Strategien der Unterstützung für Kinder und Jugendliche auf der Straße, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 44, Nr. 3, S. 84–91

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (Hg.): Schwerpunktjahresbericht 2015. Unter-25-Jährige – Angebote – Schnittstellen – Entwicklungen, Braunschweig, Hannover, Lüneburg, Oldenburg, Osnabrück

Weblinks

Statistikberichte der BAG Wohnungslosenhilfe: http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte

Kapitel 20

Ältere wohnungslose Menschen

Benjamin Giffhorn

Ältere und vorzeitig gealterte wohnungslose Menschen zeichnen sich als eine spezielle Zielgruppe der Hilfen im Wohnungsnotfall durch besondere, zusätzliche Bedarfe und spezifische Lebenslagen aus. Hierzu zählen insbesondere chronische Erkrankungen, Pflegebedürftigkeit, fehlende Perspektiven, fehlende soziale Kontakte und teilweise auch ein absehbares, baldiges Lebensende.

Trotz der häufig besonders schwierigen und multiplen Problemlagen der älteren Betroffenen zeigen vielfältige und innovative Projekte und Hilfeangebote, dass auch diesen Menschen durch geeignete Unterstützung, Betreuung und Beratung ein Leben – und ebenso auch ein Sterben – in Würde und Menschlichkeit ermöglicht werden kann.

1. Lebens- und Problemlagen älterer wohnungsloser Menschen

In der Fachdebatte wird von älteren wohnungslosen Menschen i. d. R. ab einem Alter von 50 Jahren gesprochen, da die Betroffenen – im Vergleich zum Durchschnitt der Bevölkerung – häufig körperlich vorgealtert sind. Entsprechend liegt auch die Lebenserwartung deutlich niedriger als in der Gesamtbevölkerung, Schätzungen sprechen hier von einer um ca. zehn Jahre verringerten Lebenserwartung,¹ insbesondere wenn die Betroffenen langjährig direkt auf der Straße leben und keine Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen bzw. nehmen können.

Es sind mehrheitlich alleinstehende Männer von Wohnungslosigkeit im Alter betroffen, so wie Männer auch allgemein häufiger wohnungslos sind als Frauen. Der Anteil der über 50-jährigen wohnungslosen Männer an allen wohnungslosen Männern liegt in den letzten Jahren bei den freiverbandlichen Hilfen im Wohnungsnotfall bundesweit bei 21 bis 23 % (vgl. Rosenke, 2014), in der ordnungsrechtlichen Unterbringung liegt dieser Anteil vermutlich höher (in Nordrhein-Westfalen liegt er bei ca. 32 % (vgl. MAIS, 2016, S. 4)).

Aber auch der Anteil der über 50-jährigen wohnungslosen Frauen an allen wohnungslosen Frauen ist in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren spürbar angestiegen und liegt bei den freiverbandlichen Hilfen im Wohnungsnotfall bundesweit mittlerweile bei 17 bis 19 % (vgl. Rosenke, 2014), in der ordnungsrechtlichen Unterbringung in Nordrhein-Westfalen liegt der Anteil sogar bei ca. 31 % (vgl. MAIS, 2016, S. 4).

Ältere wohnungslose Menschen, und dabei insbesondere die Männer, haben in der Regel weniger soziale Kontakte und leben häufiger direkt auf der Straße als jüngere wohnungslose Menschen. Sie sind auch häufiger schon seit längerer Zeit, d. h. seit mehreren Jahren oder gar Jahrzehnten, wohnungslos und/oder mehrmals im Leben für längere Zeiträume wohnungslos geworden. Ebenso sind sie häufiger ordnungsrechtlich

👁 Kap. Gesundheit

Zielgruppe ältere wohnungslose Menschen

¹ Vgl. dazu Locher, 1990 und zum Zusammenhang von Armut und Lebenserwartung Robert-Koch-Institut, 2015.

Fehlende Unterstützung

untergebracht, und dies teilweise auch über sehr lange Zeiträume (mehrere Jahre bis Jahrzehnte) (vgl. Rosenke, 2014).

In der ordnungsrechtlichen Unterbringung besteht vielerorts immer noch ein Mangel an sozialarbeiterischer und medizinisch-pflegerischer Unterstützung, Betreuung und Beratung. Dies stellt insbesondere auch für ältere wohnungslose Menschen ein besonders großes Problem dar, da sie in der Regel über (noch) weniger Selbsthilfepotenziale und Lebens- sowie Berufsperspektiven verfügen als jüngere wohnungslose Menschen. Es droht somit trotz Unterbringung in vielen Fällen ein fortschreitender Verelendungsprozess, da die Standards der Unterbringung nicht den Bedarfen der Betroffenen entsprechen und Hilfe- und Leistungsansprüche gemäß SGB XII, II, V, VI, IX und XI nicht realisiert werden können (vgl. Rosenke, 2014).

Verelendungsprozess

🕒 Kap. Notversorgung

Chronische Erkrankungen

Ältere wohnungslose Menschen leiden häufig an chronischen Erkrankungen, auch an mehreren Erkrankungen gleichzeitig. Ein solch schlechter Gesundheitszustand ist häufig auf die prekäre und teils gefährliche Lebenssituation, insbesondere bei einem Leben direkt auf der Straße oder auch in verwahrlosten Unterkünften ohne soziale Betreuung und Beratung, zurückzuführen. Dauert diese ungünstige Lebenssituation an, dann verschlechtert sich der Gesundheitszustand in der Regel auch noch weiter, bis hin zum frühzeitigen Tod der Betroffenen (vgl. Rosenke, 2014).

Folgende (chronische) Erkrankungen treten bei älteren wohnungslosen Menschen häufiger auf:

- Suchtkrankheiten, mit entsprechenden Folgeerkrankungen
- Verletzungen, oft mit nachfolgenden Bewegungseinschränkungen (bspw. wegen nicht gut ausgeheilter Knochenbrüche)
- (schwere) psychiatrische Erkrankungen, teils bei fehlender Krankheitseinsicht
- Erkrankungen infolge mangelhafter Hygiene
- Stoffwechselstörungen (z. B. Diabetes)
- Herz-Kreislauf-Erkrankungen
- Infektionserkrankungen (z. B. Hepatitis, HIV, Tuberkulose)
- Orthopädische Erkrankungen und Einschränkungen
- schlechter Zahnstatus
- Seh- und Hörminderungen
- Krebserkrankungen
- körperliche und geistige Einschränkungen nach Schlaganfall
- urologische Erkrankungen (z. B. Prostataerkrankungen)
- gynäkologische Erkrankungen

Medizinische Unterversorgung

Zusätzlich zur erhöhten Betroffenheit von chronischen Erkrankungen fehlt älteren wohnungslosen Menschen zudem häufig ein gesicherter und kontinuierlicher Zugang zu medizinischer (Regel-)Versorgung, d. h. es besteht für diese Menschen ein Zustand der medizinischen Nicht- oder Unterversorgung.²

🕒 Kap. Gesundheit

² Die Gründe hierfür sind u. a. fehlende Krankenversicherung infolge nicht erlassener Beitragsschulden und zu hoher bürokratischer Zugangshürden der Krankenkassen, Diskriminierung und Nichtbehandlung in Arztpraxen und Krankenhäusern, schlechte Erreichbarkeit der medizinischen Regelversorgung (z. B. lange Wartezeit auf Termine, fehlende bzw. nicht bezahlbare öffentliche Verkehrsmittel), hohe Zuzahlungen bei Medikamenten, Hilfsmitteln und Rezeptgebühren, eingeschränkte oder fehlende Möglichkeit des häuslichen Auskurierens und der Pflege (insbesondere nach zu früher, sog. »blutiger« Entlassung aus dem Krankenhaus), fehlendes Gesundheits- bzw. Krankheitsbewusstsein der Betroffenen, Scham und Angst vor dem Arztbesuch.

Da ältere wohnungslose Menschen oft vorgealtert und ihre Körper durch chronische Erkrankungen gezeichnet sind, sind sie auch häufiger pflegebedürftig als der Durchschnitt der Bevölkerung im selben Alter. Ambulante Pflegedienste oder (Alten-)Pflegeheime sind allerdings in der Regel nicht auf die besondere Lebenslage und Lebensweise dieser Pflegebedürftigen ausgerichtet und streben häufig auch keine entsprechende Ausrichtung ihrer Pflegeleistungen an.³ Die pflegebedürftigen, älteren wohnungslosen Menschen ihrerseits können oder wollen sich oft nicht oder nur unzureichend um die Einforderung von Pflegeleistungen kümmern oder lehnen angebotene Pflegeleistungen ab, da sie ihrer Lebensweise nicht gerecht werden. Diese Situation führt in vielen Fällen zu einer pflegerischen Nicht- oder Unterversorgung der Betroffenen (vgl. BAG W, 2013).

Im Falle schwerer Erkrankungen und/oder eines schlechten gesundheitlichen Allgemeinzustands, aufgrund derer bzw. dessen ein baldiges Sterben zu erwarten ist, benötigen auch ältere wohnungslose Menschen mitunter eine palliative und/oder hospizliche Behandlung und Begleitung. Der Zugang zu palliativer Versorgung erweist sich insbesondere dann als schwierig, wenn die Betroffenen direkt auf der Straße oder in verwahrlosten ordnungsrechtlichen Unterkünften leben und keine Hausärztin / keinen Hausarzt bzw. keinen (regelmäßigen) Kontakt zu Ärztinnen und Ärzten haben. Die palliative Regelversorgung ist in der Regel nicht auf die besondere Lebenslage der älteren wohnungslosen Menschen ausgerichtet, und ebenso ist auch eine hospizliche Begleitung, ob ambulant oder stationär, in der Regel nicht auf die besonderen Bedürfnisse dieser Menschen und ihres sozialen Umfelds eingestellt. Somit ist von einer dramatischen palliativen und hospizlichen Unterversorgung bei vielen älteren wohnungslosen Menschen auszugehen (vgl. Hörschelmann, 2014).

Neben dem Umstand, dass viele ältere wohnungslose Menschen ohne ausreichende Hilfen auf der Straße oder in ordnungsrechtlicher Unterbringung leben, ist ebenfalls darauf hinzuweisen, dass auch ein relativ hoher Anteil der älteren Klientinnen und Klienten der freiverbandlichen Hilfen im Wohnungsnotfall noch nie wohnungslos waren, aber von Wohnungsverlust bedroht sind oder in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben müssen. Von Wohnungsverlust bedrohte ältere Menschen leiden dabei häufig unter Verschuldung und Altersarmut, u. a. auch nach dem Tod der Partnerin / des Partners. Dies verdeutlicht die Relevanz präventiver Hilfen zur Verhinderung des Wohnungsverlusts und sozialräumlicher Hilfen gerade auch bei älteren Menschen (vgl. Rosenke, 2014).

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Deutschland, der sich vor allem durch einen wachsenden Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung auszeichnet, und einer zunehmenden Verbreitung von Altersarmut steht zu befürchten, dass auch mehr ältere Menschen in Wohnungsnotlagen geraten oder aus der Wohnungslosigkeit nicht wieder herausfinden. Die Hilfen im Wohnungsnotfall müssen sich entsprechend auf diese veränderte Bedarfslage einstellen.

Pflegerische Unterversorgung

Palliative und hospizliche Unterversorgung

Bedrohte und unzumutbare Wohnverhältnisse

👁 Kap. Prävention
Demographischer Wandel

³ Eine wichtige Barriere in dieser Hinsicht ist z. B. eine Alkoholerkrankung des Betroffenen, da insbesondere (Alten-)Pflegeheime für gewöhnlich keine Angebote für »kontrolliertes Trinken« beinhalten oder Alkoholkonsum generell nicht dulden. Aber auch ambulante Pflegedienste können oder wollen sich häufig nicht auf die besonderen Lebensumstände und die besondere Lebensweise von alkoholerkrankten, wohnungslosen Menschen einlassen.

2. Geeignete Ansätze und Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation älterer wohnungsloser Menschen

Angesichts der spezifischen Lebenslage und der besonderen, zusätzlichen Bedarfe älterer wohnungsloser Menschen sind die Hilfen im Wohnungsnotfall gefordert, spezifische Angebote und Maßnahmen für diese Zielgruppe zu entwickeln und vorzuhalten. Eine intensive, kontinuierliche Kooperation mit den verschiedenen Leistungsträgern und weiterführenden Hilfen ist dabei besonders wichtig und zielführend, um den Betroffenen einen menschenwürdigen Lebensabend ermöglichen zu können (vgl. BAG W, 2013).

Angesichts eines relevanten Anteils älterer Klientinnen und Klienten der freiverbandlichen Hilfen im Wohnungsnotfall, die noch nie wohnungslos waren, aber von Wohnungsverlust bedroht sind oder in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben müssen, sollte der allgemeine Ausbau der Maßnahmen und Einrichtungen zur Prävention von Wohnungsverlusten, unter Einbezug und Beachtung der typischen Problem- und Bedarfslagen älterer Menschen, vorangetrieben werden. Zudem können durch eine verstärkte sozialraumorientierte Soziale Arbeit im Quartier Verbesserungen der Wohnverhältnisse erreicht werden bzw. Missstände im Wohnbestand und Wohnumfeld bearbeitet werden (vgl. Rosenke, 2014).

Für ältere wohnungslose Menschen, die direkt auf der Straße leben, sind aufsuchende und niedrigschwellige Beratung und Angebote besonders wichtig. Die Betroffenen haben im Laufe ihrer häufig langjährigen und wiederholten Wohnungslosigkeit teilweise Berührungsängste und Misstrauen gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Hilfesystems entwickelt. Deswegen ist eine ausdauernde und nach und nach (neues) Vertrauen aufbauende aufsuchende Straßensozialarbeit in diesem Zusammenhang nötig. Ebenso ist die Einrichtung von offenen Tagesaufenthalten (auch mit Notversorgungsangeboten) als ein Anlaufort ohne Verpflichtungen zur Mitwirkung an Hilfeprozessen sowie auch die Bereitstellung von Notschlafstellen, insbesondere im Winter, sehr wichtig.

Zentral zur Verbesserung der Lebenssituation dieser auf der Straße lebenden Betroffenen ist zudem das Angebot aufsuchender bzw. mobiler medizinisch-pflegerischer Hilfe, da die Betroffenen häufig von sich aus keine medizinische (Regel-)Versorgung aufsuchen (können). Bei Erkrankungen, Verletzungen oder einem allgemein schlechten Gesundheitszustand, welche eigentlich eine stationäre Pflege erforderlich machen, die aber nicht verfügbar oder vom Betroffenen nicht gewünscht ist, können spezielle Krankenwohnungen oder Krankenzimmer in Einrichtungen der Hilfen im Wohnungsnotfall eine vorübergehende Lösung sein. Grundlegendes Ziel bleibt aber letztlich immer die Vermittlung und Integration in die medizinisch-pflegerische Regelversorgung (vgl. BAG W, 2013).

Ordnungsrechtlich untergebrachte ältere wohnungslose Menschen müssen immer noch viel zu oft unter verwehrten Bedingungen leben, da vielerorts keine oder ungenügende sozialarbeiterische, medizinisch-pflegerische und hauswirtschaftliche Angebote in den Unterkünften vorhanden sind. Entsprechend müssen solche Angebote in ordnungsrechtlichen Unterkünften in ausreichendem Maße bereitgehalten werden, um eine Verbesserung der Lebenssituation der Betroffenen erreichen zu können (vgl. BAG W, 2013).

Das grundlegende Ziel der Hilfen im Wohnungsnotfall besteht selbstverständlich in der Vermittlung der älteren wohnungslosen Menschen in geeigneten Wohnraum, d. h. in Wohnungen, die den besonderen Bedürfnissen der Betroffenen hinsichtlich Lebensweise, sozialem Lebensumfeld und

Prävention von
Wohnungsverlusten

🕒 Kap. Prävention

Sozialraumorientierte
Soziale Arbeit

Straßensozialarbeit
Tagesaufenthalte

Aufsuchende bzw. mobile
medizinisch-pflegerische Hilfe

🕒 Kap. Gesundheit

Unterstützung in Unterkünften

🕒 Kap. Notversorgung

Vermittlung in Wohnraum

gesundheitlichem Zustand gerecht werden und bei Bedarf in einer Form des Wohnens mit Unterstützung angeboten werden. Hier bieten sich neben eigenen Einzel-Wohnungen auch Formen des gemeinsamen Wohnens an, z. B. in betreuten Wohngemeinschaften für ältere, ehemals wohnungslose Menschen. Zudem sollten bei Bedarf ambulante Pflegedienste verfügbar sein, welche auf die besonderen Bedürfnisse dieser Menschen eingehen können. Dazu sind ggf. spezielle Kooperationen zwischen den Hilfen im Wohnungsnotfall und geeigneten Pflegediensten nötig.

Ambulante Pflegedienste

 Kap. Wohnen

NRW-Projekt: Wohnen 60 Plus – Umbau einer ehemaligen Kirche zu Wohnzwecken nach dem Gruppenwohnmodell des Landes NRW in Münster

Förderschwerpunkt: Wohnraummobilisierung und bedarfsgerechte Unterbringung

Träger: Förderverein für Wohnhilfen e. V. Münster

Laufzeit: 1/2012 bis 12/2014

Zielgruppe: Ältere Menschen

Projektort: Münster

Projektbeschreibung: Durch den Umbau einer ehemaligen Kirche zu Wohnzwecken nach dem Gruppenwohnmodell des Landes NRW entstanden 8 barrierefreie Apartments, inklusive anteiliger Gemeinschaftsfläche, für die Zielgruppe älterer wohnungsloser Menschen.

Im ersten Schritt wurden die aktuelle Lebenslage und die gesundheitliche Situation aller alleinstehenden wohnungslosen Personen in Münster, die 60 Jahre und älter sind, ermittelt und Kenntnisse über die Ausprägung von Wohnungsnotlagen erworben.

Im zweiten Schritt wurden 8 bis 12 Personen aus dieser Zielgruppe auf ein eigenständiges Wohnen in den neu entstehenden Wohnungen im Erdgeschoss in der ehemaligen Dreifaltigkeitskirche vorbereitet und in die Ausgestaltung der Wohnungen und Gemeinschaftsfläche einbezogen, wobei ihnen professionelle Unterstützung geleistet wurde. Eine weitere Zielsetzung des Projektes bestand darin, das eigenständige Wohnen in einer Mietwohnung zu erlernen und sich in der neuen Situation und dem neuen Wohnumfeld zurechtzufinden. Unterstützung bei der Realisierung von Ansprüchen, die Koordination ambulanter Betreuungs- und Pflegedienste und die Erschließung des Wohnumfeldes gehören dazu.

Ein wesentliches Projektziel sah zudem vor, dauerhafte Unterstützungsangebote für die Zielgruppe älterer wohnungsloser Menschen zu organisieren und die gewonnenen Erkenntnisse in den sozial- und wohnungspolitischen Raum zu transportieren, um die Bereitschaft zu wecken, weitere Wohnmodelle für benachteiligte Personengruppen zu initiieren.

Das Projekt Wohnen 60 Plus erwies sich als sehr erfolgreich und konnte über den Förderzeitraum hinaus weitergeführt werden.

<https://www.mags.nrw/umbau-einer-ehemaligen-kirche-zu-wohnzwecken>

Mülbrecht, Bernhard (2014): Wohnen 60 Plus. Eigenständiges Wohnen für alte, unterstützungsbedürftige wohnungslose Menschen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 56, Nr. 2, S. 49–52.

 Praxisbeispiel

Alten- oder Pflegeheime

Sofern die älteren wohnungslosen Menschen nicht (mehr) in einer eigenen Wohnung oder in einer Wohngemeinschaft leben möchten oder können, sind Alten- oder Pflegeheime ggf. eine gute Alternative. Allerdings bedarf es dabei einer gewissen Anpassung der Heime an die spezifischen Bedürfnisse und die spezifische Lebensweise der Betroffenen, z. B. durch Konzepte kontrollierten Trinkens und genügend Freiräume in der Gestaltung des Tagesablaufs. Zudem sollte das bisherige soziale Umfeld der Betroffenen, soweit gewünscht, weiterhin durch diese erreichbar bleiben (vor allem durch räumliche Nähe des Heimes und entsprechend flexible Ausgangszeiten). Durch eine Zusammenarbeit mit Einrichtungen und Diensten der Hilfen im Wohnungsnotfall können sich die Alten- und Pflegeheime besser auf die Bedürfnisse der Betroffenen einstellen und der Übergang von der Wohnungslosigkeit in das Leben im Heim kann für die Betroffenen einfacher und reibungsloser gelingen. Insoweit keine geeigneten Alten- oder Pflegeheime verfügbar sind bzw. die Betroffenen nicht in den vorhandenen Heimen leben wollen oder können, ist es notwendig, geeignete Plätze in stationären Einrichtungen der Hilfen im Wohnungsnotfall bereitzuhalten und zugleich die Bereitstellung von geeigneten Plätzen in Alten- oder Pflegeheimen lokalpolitisch einzufordern (vgl. BAG W, 2013).

Stationäre Einrichtungen der Hilfen im Wohnungsnotfall

Praxisbeispiel

NRW-Projekt: »Bleibe!« – Hilfen zum Wohnen für obdachlose oder von Obdachlosigkeit bedrohte Seniorinnen in Köln

Förderschwerpunkt: Innovation in der Wohnungsnotfallhilfe

Träger: Sozialdienst katholischer Frauen e. V. Köln

Laufzeit: 1.11.2010 bis 31.10.2013

Zielgruppe: Frauen

Projektort: Köln

Projektbeschreibung: »Bleibe!« ist ein belassendes Angebot und richtet sich an chronisch psychisch kranke, wohnungslose ältere Frauen, die entweder 60 Jahre und älter sind oder durch ihr langes Leben auf der Straße stark vorgealtert sind.

Für diese Personengruppen bestehen keine auf ihre Lebenssituation bezogenen Angebote. Die Hilfen nach §67 SGB XII setzen voraus, dass die bestehenden Schwierigkeiten durch die bewilligten Hilfen zu beheben oder zumindest zu mildern sind. Psychiatrische Hilfen nach §§53 und 54 SGB XII haben die Wiedereingliederung zum Ziel. Wiedereingliederung, auch berufliche Wiedereingliederung, können oder wollen die betroffenen Frauen wegen ihres Alters, der fehlenden Krankheitseinsicht oder ihrer psychischen und physischen Verfasstheit aber nicht mehr erreichen. In Seniorenheimen oder Pflegeeinrichtungen sind sie in der Regel kaum zu integrieren.

Bei »Bleibe!« erhalten Frauen die Möglichkeit, in einem kleinen Appartement ihr Leben selbst zu gestalten, sie werden durch eine Sozialarbeiterin und im fortschreitenden Verlauf des Projektes durch eine zusätzliche hauswirtschaftliche Kraft und eine Krankenschwester oder eine Altenpflegerin betreut. Der Einzug in diese betreute Wohnform erfolgt freiwillig. Die Betreuung und Begleitung durch die Fachkräfte richtet sich nach der körperlichen und seelischen Konstitution der Frauen und nach dem von ihnen geäußerten Unterstützungsbedarf. Nur so ist eine Anbindung an

das soziale und medizinische System oder die Implementierung von Pflege zu gewährleisten.

Zu »Bleibe!« gehört, die betroffenen Frauen vor ihrem Einzug zunächst eine Zeit lang ambulant zu begleiten, um ein gegenseitiges Kennenlernen sicherzustellen und abschätzen zu können, ob ein belassendes Wohnangebot für die Frauen realistisch ist.

Das Konzept sieht eine lange Eingewöhnungsphase an die neuen Lebensbedingungen und ihre Umwelt vor.

Das Ziel besteht darin, das Wohnen durch temporäre und lebenspraktische Betreuung zu sichern. Wesentliches Merkmal für das Gelingen dieses Angebotes ist, dass das Appartement für die Frauen auch bei einer erneuten Rückkehr in die Obdachlosigkeit für eine Zeit freigehalten und über die ambulante Begleitung auch weiterhin die Option auf eine Rückkehr gewahrt bleibt.

Ein übergeordnetes Ziel besteht darin, über die praktischen Erfahrungen und Bedarfsanalysen einzelne Säulen der Eingliederungs- und Versorgungshilfen, insbesondere Psychiatrie, Altenhilfe und Obdachlosen- bzw. Resozialisierungshilfe in Verbindung zu bringen, so dass »Kleinst-Netzwerke« entstehen, die den niedrigschwelligen Zugang für das oben beschriebene Klientel ermöglichen.

Das Projekt »Bleibe!« konnte auch nach dem Förderzeitraum erfolgreich weitergeführt werden.

<https://www.mags.nrw/bleibe-hilfen-zum-wohnen>

Balzar, Karolin; Rossenbach, Anne (2012): »Bleibe!« – Ein Angebot für chronisch psychisch kranke wohnungslose Frauen, in: Specht, Thomas (Hg.): Armut, Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit in Deutschland. Ein Reader zur Überwindung von Wohnungslosigkeit und Armut, Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Heft 62, Bielefeld, S. 295–305.

Da bei einem Teil der älteren wohnungslosen Menschen aufgrund von Krankheit oder einem allgemein schlechten Gesundheitszustand ein baldiges Lebensende absehbar ist, sollten die Hilfen im Wohnungsnotfall Kooperationen mit Hospizdiensten und -einrichtungen sowie mit Diensten und Einrichtungen palliativer Pflege und medizinischer Versorgung eingehen, um den Betroffenen geeignete, auf ihre speziellen Bedürfnisse abgestimmte hospizliche und palliative Angebote anbieten zu können. Dabei sollte zusätzlich zur Sterbebegleitung auch die Nachsorge für das soziale Umfeld des Verstorbenen, z. B. auch für die Bewohnerschaft stationärer Einrichtungen der Hilfen im Wohnungsnotfall, im Blick behalten werden. Dazu zählt selbstverständlich auch eine würdige Form der Bestattung und des Gedenkens an den Verstorbenen (vgl. Hörschelmann, 2014).

Hospizliche und
palliative Angebote

Netzwerk zur Förderung der Hospiz- und Palliativversorgung wohnungsloser Menschen in Hamburg

 Praxisbeispiel

In Hamburg haben die »Koordinierungsstelle Gesundheitliche Chancengleichheit« und der »Arbeitskreis Wohnungslosigkeit

und Gesundheit« seit einigen Jahren die Frage nach der hospizlichen und palliativen Versorgung wohnungsloser Menschen in die (Fach-) Öffentlichkeit getragen und ein Netzwerk zur Kooperation zwischen verschiedenen Hilfesystemen aufgebaut.

Insbesondere durch die Veröffentlichung einer aufklärenden Broschüre (2011) und die Veranstaltung einer Fachtagung (2013) konnten Kooperationspartner gewonnen werden, darunter vor allem auch die Deutsche Hospiz- und Palliativ-Stiftung (DHPS). Durch Austausch- und Expertentreffen unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Hilfen im Wohnungsnotfall und von Hospiz- und Palliativdiensten und -einrichtungen konnte eine engere Zusammenarbeit zwischen diesen Hilfen eingeleitet und begonnen werden.

So arbeiten seit 2013 die »Koordinierungsstelle Gesundheitliche Chancengleichheit«, der »Arbeitskreis Wohnungslosigkeit und Gesundheit« sowie die »Koordinierungsstelle Hospiz- und Palliativarbeit« in Hamburg erfolgreich zusammen und ermöglichen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beteiligten Hilfen gegenseitigen Austausch und Fortbildungen.

Hofrichter, Petra (2014): »Dies ist mein Zuhause. Hier möchte ich sterben.« Umgang mit Tod und Trauer in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Netzwerkarbeit fördert die Zusammenarbeit unterschiedlicher Hilfesysteme, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 56, Nr. 2, S. 52–54.

Koordinierungsstelle Gesundheitliche Chancengleichheit Hamburg in der Hamburgischen Arbeitsgemeinschaft für Gesundheitsförderung e. V. (Hg.) (2013): Sterbende Menschen begleiten. Krankheit, Tod und Trauer in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, 3. Aufl., Hamburg.

3. Entwicklungsstand des lokalen Hilfesystems einschätzen und Entwicklungsbedarfe erkennen

Im Folgenden werden zentrale Analysefragen vorgeschlagen, welche in der Praxis eine grundlegende Einschätzung des Entwicklungsstands des lokalen Hilfesystems bezüglich der Hilfen für ältere wohnungslose Menschen ermöglichen sollen. Daran anknüpfend können dann entsprechende Entwicklungsbedarfe erkannt werden und geeignete Konzepte und Maßnahmen eingeleitet und umgesetzt werden.

3.1 Ausmaße, Formen und Ursachen

Analysefragen

Analysefragen

- Welche Ausmaße, Formen und Ursachen des Problems der Wohnungslosigkeit und drohender Wohnungslosigkeit älterer Menschen bestehen vor Ort?
 - Wie viele ältere Menschen sind von Wohnungslosigkeit bedroht? In welcher Lebenslage befinden sie sich?

- Wie viele ältere Menschen leben in unzumutbaren Wohnverhältnissen? In welcher Lebenslage befinden sie sich?
- Wie viele ältere wohnungslose Menschen gibt es? In welcher Lebenslage befinden sie sich?
- Gibt es besondere Problemlagen nach Geschlecht (Männer / Frauen)?
- Welche Ursachen lassen sich für die Wohnungslosigkeit, drohende Wohnungslosigkeit und unzumutbare Wohnverhältnisse älterer Menschen ermitteln?

3.2 Konzepte und Maßnahmen

Analysefragen

- Welche Konzepte, Maßnahmen und Einrichtungen zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit älterer Menschen gibt es vor Ort?
 - Gibt es Konzepte und Maßnahmen zur Prävention von Wohnungsverlusten älterer Menschen?
 - Gibt es Konzepte und Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse älterer Menschen?
 - Gibt es Konzepte und Maßnahmen zur Beratung / Begleitung / Versorgung älterer wohnungsloser Menschen?
 - Gibt es Konzepte und Maßnahmen zur medizinischen und pflegerischen Versorgung älterer wohnungsloser Menschen?
 - Gibt es Konzepte und Maßnahmen zur Integration in Wohnraum für ältere wohnungslose Menschen?
 - Gibt es Konzepte und Maßnahmen zur palliativen Versorgung und hospizlichen Begleitung todkranker bzw. sterbender wohnungsloser Menschen?
 - Gibt es besondere Konzepte und Maßnahmen nach Geschlecht (Männer / Frauen)?

Analysefragen

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (2013): Prinzipien einer normalitätsorientierten gemeindenahen Versorgung älterer und/oder pflegebedürftiger wohnungsloser Männer und Frauen. Eine Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

Hörschelmann, Angela (2014): Hospiz- und Palliativversorgung für Menschen in der Wohnungslosigkeit. Den Zugang zu Informations- und Versorgungsstrukturen ermöglichen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 56, Nr. 2, S. 55–58

Locher, Gerhard (1990): Gesundheits-/Krankheitsstatus und arbeitsbedingte Erkrankungen von alleinstehenden Wohnungslosen, Bielefeld

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) (Hg.) (2016): Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2015 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen, Düsseldorf

Robert-Koch-Institut (Hg.) (2015): Gesundheit in Deutschland. Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Gemeinsam getragen von RKI und Destatis, Berlin

Rosenke, Werena (2014): Ältere Menschen in Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit. Daten zur Struktur und Entwicklung der Problemlagen und Hinweise auf Hilfebedarfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 56, Nr. 2, S. 41–49

Weiterführende Literatur

Intrau, Michael; Jennickes, Ute (2006): Die Versorgung pflegebedürftiger alkoholkranker Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten in der stationären Altenhilfe – eine Herausforderung für Pflegeeinrichtungen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 48, Nr. 2, S. 45–50

Koordinierungsstelle Gesundheitliche Chancengleichheit Hamburg in der Hamburgischen Arbeitsgemeinschaft für Gesundheitsförderung e.V. (2013): Sterbende Menschen begleiten. Krankheit, Tod und Trauer in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, 3. Aufl., Hamburg

Koordinierungsstelle Gesundheitliche Chancengleichheit Hamburg in der Hamburgischen Arbeitsgemeinschaft für Gesundheitsförderung e.V. (2016): Wer pflegt Herrn K.? Pflege ohne Obdach: Wie Wohnungslosenhilfe und Pflegesystem besser kooperieren und damit obdachlosen Männern und Frauen helfen können, Hamburg

Ratzlaff, Ina (2015): »Gestorben wird überall – auch auf der Straße«. Trauer in der Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 57, Nr. 1, S. 16–20

Reifferscheid, Gerd (2006): Langzeithilfen für ältere (pflegebedürftige) wohnungslose Menschen, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 48, Nr. 2, S. 50–56

Anhang

Textanhang

Aus dem Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe e. V.

Die grundlegenden Ziele und Aufgaben der Hilfen in Wohnungsnotfällen werden im Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe prägnant beschrieben:

II. Selbstverständnis und Grundsätze der Wohnungslosenhilfe

Die unter dem Dach der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe zusammen arbeitenden Verbände, Arbeitsgemeinschaften und Mitgliedseinrichtungen orientieren sich an den Menschenrechten, den Bürgerrechten des Grundgesetzes und am Sozialstaatsprinzip.

Dieses Selbstverständnis setzt unsere Maßstäbe für Ziele, Aufgaben und Methoden der Arbeit in der Wohnungslosenhilfe. An diesen Grundsätzen messen wir kritisch unsere bisherige Praxis und gemäß dieser Grundsätze wollen wir unseren zukünftigen Weg zu einer wirksamen und nachhaltigen Hilfe gestalten. Die Grundsätze beruhen auf den geschichtlichen Erfahrungen der Wohnungslosenhilfe und finden sich in vielen Leitbildern unserer Mitgliedsverbände und Konzepten unserer Mitgliedseinrichtungen.

Achtung vor der Würde der sozial ausgegrenzten und wohnungslosen Menschen

Wir setzen uns dafür ein, dass die Achtung der Menschenrechte und der Menschenwürde Ausgangspunkt und Grundlage aller Anstrengungen zur Überwindung sozialer Ausgrenzung, Armut und Wohnungslosigkeit sowie der Entwicklung und Gestaltung aller Hilfeangebote in der Wohnungslosenhilfe sind.

Wir treten dafür ein, dass die Würde wohnungsloser Menschen in der Öffentlichkeit geachtet wird und wenden uns gegen die menschenverachtende Gewalt, deren Opfer sie immer wieder werden.

Freiheit und Mündigkeit der Hilfesuchenden

Wir bejahen Freiheit und Mündigkeit der Hilfesuchenden. Dies drückt sich aus im Respekt vor dem Wunsch- und Wahlrecht, der Freiwilligkeit der Annahme des Hilfeangebots, der gleichberechtigten Partnerschaft im Hilfeprozess und dem Selbstbestimmungsrecht der Hilfesuchenden.

Die Freiheit des Einzelnen ist ein unabdingbares Gegengewicht zu dem in jeder helfenden Beziehung enthaltenen Ungleichgewicht zwischen Helfenden und Hilfesuchenden. Die Wohnungslosenhilfe berät und unterstützt mit dem Ziel, die Eigeninitiative zu erhalten und zu stärken: Sie muss Hilfe zur Selbsthilfe sein!

Anwaltschaft für die Rechtsverwirklichung und die Gleichheit vor dem Gesetz

Wir stehen dafür ein, dass die Rechtsansprüche sozial ausgegrenzter und wohnungsloser Männer und Frauen verwirklicht werden. Sie benötigen aufgrund vielfältiger sozialer Schwierigkeiten Hilfestellung bei der Realisierung von Sozialleistungsansprüchen. Dies bedeutet eine klare

Interessenvertretung für die sozial benachteiligten und wohnungslosen Menschen, auch wenn dies im Einzelfall zu Konflikten mit öffentlichen Stellen führt. Wir sorgen dafür, dass sie die ihnen zustehenden Hilfen ohne Rücksicht auf Geschlecht, ethnische Herkunft, Religion, Nationalität und Weltanschauung erhalten und wenden uns gegen jede Form direkter oder indirekter Diskriminierung.

Politische Anwaltschaft und gesellschafts- und sozialpolitisches Mandat

Wir setzen uns im Interesse der Hilfesuchenden für eine Umsetzung des Sozialstaatsgebots unserer Verfassung auf allen Ebenen unseres Gemeinwesens ein. Der soziale Rechtsstaat garantiert dem Einzelnen ein einklagbares Recht auf Sozialhilfe und fordert vom Staat zugleich eine Gesellschafts- und Sozialpolitik, die Armut, Wohnungslosigkeit und soziale Ausgrenzung vermeidet und ihnen entgegenwirkt.

Wir wenden uns gegen alle Angriffe auf das Sozialstaatsprinzip und sorgen in Politik und Öffentlichkeit dafür, dass Vorschläge zur Überwindung und Vermeidung sozialer Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit Eingang in die Gesetz- und Verordnungsgebung auf Bundes- und Landesebene finden. Im weiteren Prozess der europäischen Einigung sind die sozialstaatlichen Grundsätze im Interesse der Hilfesuchenden auch auf der Ebene der Europäischen Union verbindlich zu verankern.

Demokratie, Selbstorganisation und bürgerschaftliches Engagement

In der demokratischen Gesellschaft gibt es keine Alleinzuständigkeit der professionellen Helfer. Wir begrüßen und unterstützen den Aufbau der Selbstorganisation und Interessenvertretung der wohnungslosen und sozial ausgegrenzten Menschen. Wir setzen uns für ein kooperatives Zusammenwirken von Professionellen und Betroffenenvertretern auf allen Ebenen ein.

Bürgerschaftliches Engagement darf vom Staat nicht als Ersatz für qualifizierte Hilfeangebote missbraucht werden. Aber zugleich ist die Wohnungslosenhilfe auf ehrenamtliches bürgerschaftliches Engagement angewiesen und arbeitet mit allen Initiativen, die Menschen- und Bürgerrechte respektieren, kooperativ zusammen.

Bundesweite Hilfeangebots- und Qualitätssicherung

Wir setzen uns dafür ein, dass ausreichende, finanziell abgesicherte und geschlechtsspezifische soziale Dienstleistungsangebote für sozial ausgegrenzte und wohnungslose Menschen zur Infrastruktur kommunaler Sozialarbeit und -politik im gesamten Bundesgebiet gehören.

Wir stehen ein für eine transparente Qualitätsüberprüfung und -sicherung der sozialen Dienstleistungen. Betriebswirtschaftliche Rationalität ist ein Bestandteil von Qualität. Wir lehnen es aber ab, wenn soziale Dienstleistungen allein nach Kostengesichtspunkten beurteilt werden.

Qualifizierte Aus- und Fortbildung, Öffentlichkeitsarbeit und wissenschaftliche Forschung zu Armut, Wohnungslosigkeit und sozialer Ausgrenzung sind notwendige Voraussetzungen für die Weiterentwicklung der Hilfeangebote und ihrer Qualitätssicherung.

Subsidiarität und Partnerschaft zwischen Staat und Freier Wohlfahrtspflege

Wir treten dafür ein, dass nach dem Subsidiaritätsprinzip unseres sozialstaatlichen Systems der Staat mit den freigemeinnützigen Trägern

partnerschaftlich zusammenarbeitet und solche Träger maßgeblich an der Erfüllung dieser Aufgaben beteiligt, ggf. auch durch Delegation öffentlicher Aufgaben an fachlich geeignete Dienste und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Die eigenständige Rolle der freigemeinnützigen Träger der Wohnungslosenhilfe ist eine der Voraussetzungen für ihre anwaltschaftlichen Funktionen.

Deshalb bejahen wir die intensive und partnerschaftliche Kooperation mit den öffentlichen Stellen, die einen am Gemeinwohl orientierten Sicherstellungsauftrag in der Wohnungslosenhilfe wahrnehmen müssen. Die Ziele und Hilfeangebote der Wohnungslosenhilfe müssen mit allen beteiligten öffentlichen Stellen und Ebenen gemeinsam entwickelt werden.

Ganzheitliche Hilfe durch Kooperation und Vernetzung in Hilfeverbundsystemen

Die zunehmende Spezialisierung der Sozialarbeit und die Vielfalt der Angebote der Träger der Wohnungslosenhilfe in einer Region bzw. Stadt führen nicht selten dazu, dass sich die Hilfesuchenden im Dickicht unterschiedlicher sozialer Dienste und Zuständigkeiten verlieren. Wir treten deshalb für eine ganzheitliche Hilfe ein, die am besten durch die Entwicklung von Hilfeverbundsystemen innerhalb der Wohnungslosenhilfe und mit allen wesentlichen Kooperationspartnern außerhalb der Wohnungslosenhilfe zu gewährleisten ist. Ganzheitlichkeit kann nicht durch Allzuständigkeit, sondern nur durch verbindliche Kooperation auf der Basis vertraglicher Regelungen über Schnittstellen und Standards erreicht werden. Voraussetzung dafür ist Wohnungslosenhilfeplanung für alle Regionen.

Chancengleichheit der Geschlechter

Wir setzen uns für die Gleichstellung der sozial ausgegrenzten und wohnungslosen Frauen durch die Schaffung frauengerechter Hilfeangebote und -maßnahmen ein.

Darüber hinaus treten wir für die Verankerung einer breiten gesellschaftlichen Strategie der Chancengleichheit der Geschlechter auf allen Ebenen der Wohnungslosenhilfe und ihrer Rahmenbedingungen ein. Dazu müssen auch die Unterschiede zwischen den Geschlechtern respektiert und einbezogen werden, um sicherzustellen, dass sozial ausgegrenzten und wohnungslosen Frauen nicht aufgrund ihres Geschlechts Hilfeangebote und -maßnahmen vorenthalten bleiben.

Gemeindenähe

Hilfen müssen gemeindenah organisiert und erbracht werden. Armut, Wohnungslosigkeit und sozialer Ausgrenzung sind dort entgegenzuwirken, wo sie entstehen. Hilfen müssen deshalb so früh wie möglich präventiv einsetzen. Wir sind dagegen, Ortsfremden Hilfe zu erschweren oder zu verweigern: Wir wollen keine Armutswanderung, sondern dafür sorgen, dass den in eine Region zuziehenden wohnungslosen Menschen Hilfe zum Bleiben angeboten wird. Hilfe muss dort hingehen, wo die Menschen sie brauchen und nicht umgekehrt. Dies erfordert eine bedarfsorientierte Regionalisierung und Dezentralisierung der Hilfeangebote unter überregionaler Verantwortung.

Bürgernähe

Wohnungslose Bürger und Bürgerinnen sind keine Bittsteller, sondern Anspruchsberechtigte. Bürgernähe in der Wohnungslosenhilfe heißt deshalb Orientierung am Prinzip der Normalisierung und der Integration der

Hilfesuchenden in die Regelangebote. Bürgernähe heißt aber auch, die im Einzelfall vielleicht von der Mehrheit der Bevölkerung abweichenden Bedürfnisse wohnungsloser und sozial ausgegrenzter Menschen zu respektieren. Werden bedarfsgerechte Angebote anderer Fachrichtungen von den Hilfesuchenden nicht gewünscht oder sind trotz intensiver Bemühung nicht zugänglich zu machen, wird die Wohnungslosenhilfe stellvertretend für andere Institutionen unserer Gesellschaft eigene Angebote menschenwürdig und fachlich qualifiziert bereitstellen.

Auszug aus: Für eine bürger- und gemeindenaher Wohnungslosenhilfe – Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG W, 2001, S. 7–11)

Sozialgesetzbuch XII, Achstes Kapitel: Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

§ 67 Leistungsberechtigte

Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, sind Leistungen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zu erbringen, wenn sie aus eigener Kraft hierzu nicht fähig sind. Soweit der Bedarf durch Leistungen nach anderen Vorschriften dieses Buches oder des Achten Buches gedeckt wird, gehen diese der Leistung nach Satz 1 vor.

§ 68 Umfang der Leistungen

(1) Die Leistungen umfassen alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten, insbesondere Beratung und persönliche Betreuung für die Leistungsberechtigten und ihre Angehörigen, Hilfen zur Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes sowie Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung. Zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen ist in geeigneten Fällen ein Gesamtplan zu erstellen.

(2) Die Leistung wird ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen erbracht, soweit im Einzelfall Dienstleistungen erforderlich sind. Einkommen und Vermögen der in § 19 Abs. 3 genannten Personen ist nicht zu berücksichtigen und von der Inanspruchnahme nach bürgerlichem Recht Unterhaltspflichtiger abzusehen, soweit dies den Erfolg der Hilfe gefährden würde.

(3) Die Träger der Sozialhilfe sollen mit den Vereinigungen, die sich die gleichen Aufgaben zum Ziel gesetzt haben, und mit den sonst beteiligten Stellen zusammenarbeiten und darauf hinwirken, dass sich die Sozialhilfe und die Tätigkeit dieser Vereinigungen und Stellen wirksam ergänzen.

§ 69 Verordnungsermächtigung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Bestimmungen über die Abgrenzung des Personenkreises nach § 67 sowie über Art und Umfang der Maßnahmen nach § 68 Abs. 1 erlassen.

Quelle: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/.

Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

Ausfertigungsdatum: 24.01.2001

Vollzitat:

»Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten vom 24. Januar 2001 (BGBl. I S. 179), die durch Artikel 14 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3022) geändert worden ist«

Stand: Geändert durch Art. 14 G v. 27.12.2003 I 3022

Eingangsformel

Auf Grund des §72 Abs.5 des Bundessozialhilfegesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1994 (BGBl. I S. 646, 2975), der zuletzt geändert wurde durch Artikel 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 25. Juni 1999 (BGBl. I S. 1442), in Verbindung mit Artikel 6 Abs. 1 des Gesetzes vom 16. Februar 1993 (BGBl. I S. 239), verordnet das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung:

§1 Persönliche Voraussetzungen

(1) Personen leben in besonderen sozialen Schwierigkeiten, wenn besondere Lebensverhältnisse derart mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, dass die Überwindung der besonderen Lebensverhältnisse auch die Überwindung der sozialen Schwierigkeiten erfordert. Nachgehende Hilfe ist Personen zu gewähren, soweit bei ihnen nur durch Hilfe nach dieser Verordnung der drohende Wiedereintritt besonderer sozialer Schwierigkeiten abgewendet werden kann.

(2) Besondere Lebensverhältnisse bestehen bei fehlender oder nicht ausreichender Wohnung, bei ungesicherter wirtschaftlicher Lebensgrundlage, bei gewaltgeprägten Lebensumständen, bei Entlassung aus einer geschlossenen Einrichtung oder bei vergleichbaren nachteiligen Umständen. Besondere Lebensverhältnisse können ihre Ursachen in äußeren Umständen oder in der Person der Hilfesuchenden haben.

(3) Soziale Schwierigkeiten liegen vor, wenn ein Leben in der Gemeinschaft durch ausgrenzendes Verhalten des Hilfesuchenden oder eines Dritten wesentlich eingeschränkt ist, insbesondere im Zusammenhang mit der Erhaltung oder Beschaffung einer Wohnung, mit der Erlangung oder Sicherung eines Arbeitsplatzes, mit familiären oder anderen sozialen Beziehungen oder mit Straffälligkeit.

§2 Art und Umfang der Maßnahmen

(1) Art und Umfang der Maßnahmen richten sich nach dem Ziel, die Hilfesuchenden zur Selbsthilfe zu befähigen, die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen und die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu sichern. Durch Unterstützung der Hilfesuchenden zur selbständigen Bewältigung ihrer besonderen sozialen Schwierigkeiten sollen sie in die Lage versetzt werden, ihr Leben entsprechend ihren Bedürfnissen, Wünschen und Fähigkeiten zu organisieren und selbstverantwortlich zu gestalten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Hilfesuchende verpflichtet sind, nach eigenen Kräften an der Überwindung der besonderen sozialen Schwierigkeiten mitzuwirken. Auf Leistungen anderer Stellen oder nach anderen Vorschriften des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, die im Sinne dieser Verordnung geeignet sind, ist hinzuwirken; die Regelungen über Erstattungsansprüche der

Leistungsträger untereinander gemäß §§ 102 bis 114 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch finden insoweit auch zwischen Trägern der Sozialhilfe Anwendung.

(2) Maßnahmen sind die Dienst-, Geld- und Sachleistungen, die notwendig sind, um die besonderen sozialen Schwierigkeiten nachhaltig abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten. Vorrangig sind als Hilfe zur Selbsthilfe Dienstleistungen der Beratung und persönlichen Unterstützung für die Hilfesuchenden und für ihre Angehörigen, bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung, bei der Vermittlung in Ausbildung, bei der Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes sowie bei Aufbau und Aufrechterhaltung sozialer Beziehungen und der Gestaltung des Alltags. Bei der Hilfe sind geschlechts- und altersbedingte Besonderheiten sowie besondere Fähigkeiten und Neigungen zu berücksichtigen.

(3) Bei der Ermittlung und Feststellung des Hilfebedarfs sowie bei der Erstellung und Fortschreibung eines Gesamtplanes sollen die Hilfesuchenden unter Berücksichtigung der vorhandenen Kräfte und Fähigkeiten beteiligt werden. Wird ein Gesamtplan erstellt, sind der ermittelte Bedarf und die dem Bedarf entsprechenden Maßnahmen der Hilfe zu benennen und anzugeben, in welchem Verhältnis zueinander sie verwirklicht werden sollen. Dabei ist der verbundene Einsatz der unterschiedlichen Hilfen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und nach anderen Leistungsgesetzen anzustreben. Soweit es erforderlich ist, wirkt der Träger der Sozialhilfe mit anderen am Einzelfall Beteiligten zusammen; bei Personen vor Vollendung des 21. Lebensjahres ist ein Zusammenwirken mit dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe erforderlich.

(4) Gesamtplan und Maßnahmen sind zu überprüfen, sobald Umstände die Annahme rechtfertigen, dass die Hilfe nicht oder nicht mehr zielgerecht ausgestaltet ist oder Hilfesuchende nicht nach ihren Kräften mitwirken.

(5) In stationären Einrichtungen soll die Hilfe nur befristet und nur dann gewährt werden, wenn eine verfügbare ambulante oder teilstationäre Hilfe nicht geeignet und die stationäre Hilfe Teil eines Gesamtplanes ist, an dessen Erstellung der für die stationäre Hilfe zuständige Träger der Sozialhilfe beteiligt war. Ist die Erstellung eines Gesamtplanes vor Beginn der Hilfe nicht möglich, hat sie unverzüglich danach zu erfolgen. Die Hilfe ist spätestens nach jeweils sechs Monaten zu überprüfen. Frauenhäuser sind keine Einrichtungen im Sinne von Satz 1; ambulante Maßnahmen nach den §§ 3 bis 6 werden durch den Aufenthalt in einem Frauenhaus nicht ausgeschlossen.

§ 3 Beratung und persönliche Unterstützung

(1) Zur Beratung und persönlichen Unterstützung gehört es vor allem, den Hilfebedarf zu ermitteln, die Ursachen der besonderen Lebensumstände sowie der sozialen Schwierigkeiten festzustellen, sie bewusst zu machen, über die zur Überwindung der besonderen Lebensverhältnisse und sozialen Schwierigkeiten in Betracht kommenden Maßnahmen und geeigneten Hilfeangebote und -organisationen zu unterrichten, diese soweit erforderlich zu vermitteln und ihre Inanspruchnahme und Wirksamkeit zu fördern.

(2) Beratung und persönliche Unterstützung müssen darauf ausgerichtet sein, die Bereitschaft und Fähigkeit zu erhalten und zu entwickeln, bei der Überwindung der besonderen sozialen Schwierigkeiten nach

Kräften mitzuwirken und so weit wie möglich unabhängig von Sozialhilfe zu leben. Sie sollen auch erforderliche Hilfestellungen bei der Inanspruchnahme in Betracht kommender Sozialleistungen, bei der Inanspruchnahme von Schuldnerberatung oder bei der Erledigung von Angelegenheiten mit Behörden und Gerichten umfassen.

(3) Soweit es im Einzelfall erforderlich ist, erstreckt sich die persönliche Unterstützung auch darauf, in der Umgebung des Hilfesuchenden

1. Verständnis für die Art der besonderen Lebensverhältnisse und die damit verbundenen sozialen Schwierigkeiten zu wecken und Vorurteilen entgegenzuwirken,
2. Einflüssen zu begegnen, welche die Bemühungen und Fähigkeiten zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten beeinträchtigen.

(4) Beratung und persönliche Unterstützung kann auch in Gruppen gewährt werden, wenn diese Art der Hilfestellung geeignet ist, den Erfolg der Maßnahmen herbeizuführen.

§ 4 Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung

(1) Maßnahmen zur Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung sind vor allem die erforderliche Beratung und persönliche Unterstützung.

(2) Soweit es Maßnahmen nach Absatz 1 erfordern, umfasst die Hilfe auch sonstige Leistungen zur Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung nach dem Dritten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, insbesondere nach § 34.

(3) Maßnahmen der Gefahrenabwehr lassen den Anspruch auf Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung unberührt.

§ 5 Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes

(1) Die Hilfe zur Ausbildung sowie zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes umfasst, wenn andere arbeits- und beschäftigungswirksame Maßnahmen im Einzelfall nicht in Betracht kommen, vor allem Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, die Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie die Bereitschaft zu erhalten und zu entwickeln, einer regelmäßigen Erwerbstätigkeit nachzugehen und den Lebensunterhalt für sich und Angehörige aus Erwerbseinkommen zu bestreiten.

(2) Zu den Maßnahmen können vor allem solche gehören, die

1. dem drohenden Verlust eines Ausbildungs- oder Arbeitsplatzes entgegenwirken,
2. es ermöglichen, den Ausbildungsabschluss allgemeinbildender Schulen nachzuholen und die für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt notwendigen Fähigkeiten und Fertigkeiten zu erwerben,
3. eine Ausbildung für einen angemessenen Beruf ermöglichen,
4. der Erlangung und Sicherung eines geeigneten Arbeitsplatzes oder einer sonstigen angemessenen Tätigkeit dienen,
5. den Abschluss sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse ermöglichen oder den Aufbau einer Lebensgrundlage durch selbständige Tätigkeit fördern.

§ 6 Hilfe zum Aufbau und zur Aufrechterhaltung sozialer Beziehungen und zur Gestaltung des Alltags

Zu den Maßnahmen im Sinne des § 68 Abs. 1 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch gehört auch Hilfe zum Aufbau und zur Aufrechterhaltung

sozialer Beziehungen und zur Gestaltung des Alltags. Sie umfasst vor allem Maßnahmen der persönlichen Hilfe, die

1. die Begegnung und den Umgang mit anderen Personen,
2. eine aktive Gestaltung, Strukturierung und Bewältigung des Alltags,
3. eine wirtschaftliche und gesundheitsbewusste Lebensweise,
4. den Besuch von Einrichtungen oder Veranstaltungen, die der Geselligkeit, der Unterhaltung oder kulturellen Zwecken dienen,
5. eine gesellige, sportliche oder kulturelle Betätigung fördern oder ermöglichen.

§ 7 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden sechsten Kalendermonats in Kraft. Gleichzeitig tritt die Verordnung zur Durchführung des § 72 des Bundessozialhilfegesetzes vom 9. Juni 1976 (BGBl. I S. 1469), geändert durch Artikel 4 Abs. 5 des Gesetzes vom 16. Februar 1993 (BGBl. I S. 239), außer Kraft.

Schlussformel

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Quelle: http://www.gesetze-im-internet.de/bshg_72dv_2001/BJNR017900001.html.

Autorinnen und Autoren

Dr. Thomas Specht

Diplom-Soziologe, Studium der Sozialwissenschaft in Göttingen und Bielefeld, 1977 bis 1984 Fachreferent, seit 1984 Stv. Geschäftsführer und seit 2003 Geschäftsführer der BAG W. Schwerpunkte: Grundsatzfragen des Hilfesystems, Sozialrecht, Arbeitsförderung, Hilfen im Wohnungsnotfall in Europa.

Werena Rosenke

Magister Artium (M.A.), Studium der Germanistik, Publizistik und Politikwissenschaft an der Universität Münster, 1992 bis 2003 Fachreferentin bei der BAG W, seit 2003 stellvertretende Geschäftsführerin der BAG W. Schwerpunkte: Wohnen, Prävention, Gesundheitsversorgung, Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit von Frauen, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Schriftleitung der Fachzeitschrift »wohnungslos«.

Dr. Rolf Jordan

Politologe, Studium der Politikwissenschaften und Soziologie in Kassel, seit 2010 Fachreferent der BAG W. Schwerpunkte: Dokumentation und Statistik, Persönliche Hilfen, Soziale Dienste und Sozialraumorientierung, Migration.

Benjamin Giffhorn

Soziologe, Studium der Soziologie in Bremen, von 2011 bis 2017 Geschäftsführungs- und Fachreferatsassistent der BAG W. Schwerpunkte: Gewalt und Vertreibung, Pressebeobachtung.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG W)

Die BAG W ist ein bundesweiter Zusammenschluss freier und öffentlicher Träger und ihrer sozialen Dienste und Einrichtungen für Menschen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten, der Fach- und Trägerverbände dieser Hilfe sowie der bundesweit zuständigen Körperschaften und Institutionen des öffentlichen Rechts. Sie besteht seit 1954.

Als Dachverband hat die BAG W die Aufgabe, die nötige Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen der Praxis der Hilfe und den für sie zuständigen öffentlich-rechtlichen Instanzen und relevanten Politikfeldern (insb. der Sozial- und Wohnungspolitik) auf Bundesebene herzustellen. Sie vertritt die Interessen der Menschen, die von Wohnungslosigkeit, von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen oder bedroht sind oder in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben, sowie die Interessen der Wohnungslosenhilfe und der Hilfen für von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen (Hilfen in Wohnungsnotfällen). Diese Aufgabe wird durch Bereitstellung von Daten zur Lage und Entwicklung der Wohnungslosigkeit, Lobbyarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, Fachtagungen, fachpolitische Stellungnahmen, Forschungsförderung, Publikationstätigkeit und Informationsvermittlung erfüllt. Sie ist Herausgeber der Fachzeitschrift »wohnungslos«.

In der BAG Wohnungslosenhilfe sind alle Bundes- und Regionalverbände der Wohnungslosenhilfe in Deutschland vertreten. Die in der BAG W vertretenen Träger der Wohnungslosenhilfe bieten ca. 700 soziale Dienste in allen Teilen des Bundesgebiets an. Aus dieser Mitgliedschaft werden die Fachausschüsse der BAG W repräsentativ besetzt und erarbeiten die Fachpositionen. Damit kann die BAG Wohnungslosenhilfe beanspruchen, der repräsentative Dachverband der Hilfen in Wohnungsnotfällen zu sein. Sie wird als solcher auch von öffentlicher Seite (Bundes- und Landesregierungen) anerkannt.

Kontakt

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.

Postanschrift: Boyenstraße 42, 10115 Berlin

Festnetz: (+49) 30 - 2 84 45 37 - 0

Fax: (+49) 30 - 2 84 45 37 - 19

E-Mail: info@bagw.de

Internetseite: www.bagw.de

Twitter: twitter.com/bagw

Facebook: facebook.com/bagwohnungslosenhilfe

Mitglieder des Projektbeirats

Gisewski, Linda (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf)

Hahmann, Susanne (Diakonie Michaelshoven e.V., Wohnhilfen Oberberg, Gummersbach)

Henke, Jutta (GISS – Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V., Bremen)

Höbel, Regina (InWIS – Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung GmbH, Bochum)

July, Margarete (Stadt Köln – Amt für Soziales und Senioren, Dienstleistungszentrum ResoDienste, Köln)

Meier, Roland (Diakoniewerk Duisburg, Duisburg)

Mülbrecht, Bernhard (Bischof-Hermann-Stiftung, EUROPA.BRÜCKE. MÜNSTER, Münster)

Redemann, Dirk (Diakonie Düsseldorf – Gemeindedienst der ev. Kirchengemeinden e.V., Düsseldorf)

Dr. Ruhstrat, Ekke-Ulf (GISS – Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V., Bremen)

Schleicher, Michael (ehem. Stadt Köln – Amt für Wohnungswesen, Köln)

Schröder, Rainer (Heimbeirat Diakonie Michaelshoven e.V., Nümbrecht)

Zumbrink, Gabriele (Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL), Behindertenhilfe, Münster)

Abbildungsverzeichnis

23	Achterbahn des Wohnens
60	Zielfelder des strategischen kommunalen Managements
63	Wohnungsnotfallpyramide
65	Hilfesystempyramide
79	Planungsschritte
81	Leitfragen im Zielbildungsprozess
84	Grundprinzipien einer Wohnungsnotfallhilfeplanung
89	Verfahren des Gender Mainstreaming
89	Die Gender-»Spirale«
101	Stufen der Partizipation
113	Zählen, Dokumentieren, Controllen
117	Rechtskreisübergreifende Erfassung
121	Integrierte Wohnungsnotfallstatistik
138	Handlungsfelder der Hilfen im Wohnungsnotfall zur Sicherung des Menschenrechts auf Wohnung
185	Interventionenmöglichkeiten im Prozess des drohenden Wohnungsverlustes
234	Finanzierung im Umsetzungskonzept zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Nordrhein-Westfalen
353	Junge Wohnungslose gesamt und junge wohnungslose Frauen (U-25) 2004–2014

Tabellenverzeichnis

28	Klassifikation der Wohnungsnotfälle
29	Klassifikation der Wohnungsnotfälle und ihrer sozialen Exklusion
30	Dimensionen sozialer Inklusion / Exklusion wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Personen
38	Handlungsfelder nach Zeitpunkt der Intervention, Wohnungsnotfalltypus und Hilfeschwerpunkt
43	Leistungstypen in Nordrhein-Westfalen im ambulanten Bereich
43	Leistungstypen in Nordrhein-Westfalen im (teil-)stationären Bereich
44	Organisationsformen der Hilfen
47	Verteilung der Klientel nach Art des Hilfeangebots
50	Übersicht Standarddifferenzen von Notunterkunft und Schlichtunterkunft
51	Organisatorische Ausdifferenzierung nach Lebenslagen
51	Organisatorische Ausdifferenzierung nach Zielgruppen
53	Differenzierung des Hilfesystems nach Sektoren und Handlungsfeldern
93	Genderanalyse in den Hilfen in Wohnungsnotfällen
163	Organisationsformen des Mietverhältnisses und die Konsequenzen für Mieter und freie Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall
206	Mindestanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen durch die Kommunen
250	Struktur der Wirtschaftssektoren
251	Entwicklung Langzeitarbeitslose 2009–2015 nach den Rechtskreisen SGB II und III
252	Aktuelle Arbeits- und Beschäftigungssituation zu Beginn der Hilfe im Jahr 2014
253	Dauer der Arbeitslosigkeit
253	Höchster erreichter Schulabschluss 2014
254	Höchster erreichter Berufsabschluss 2014

-
- 262 Fördermodule nach Hilfebedarfen
- 301 Genderanalyse – Frauen und Männer in Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit
- 352 Entwicklung des Anteils U-25-Jähriger an allen Wohnungslosen 1992–2014
- 355 Höchster erreichter Schulabschluss – U-25-Jährige im Vergleich zum Durchschnitt Gesamtgruppe
- 355 Höchster erreichter Berufsabschluss – U-25-Jährige im Vergleich zum Durchschnitt Gesamtgruppe
- 356 Wohnsituation – U-25-Jährige im Vergleich zum Durchschnitt Gesamtgruppe
- 357 Einkommensquellen – U-25-Jährige im Vergleich zum Durchschnitt Gesamtgruppe
- 357 Auslöser des letzten Wohnungsverlustes – U-25-Jährige im Vergleich zum Durchschnitt Gesamtgruppe
- 361 Wohnungsnot junger Erwachsener im Schnittpunkt der Rechtskreise
-

Stichwortverzeichnis

- 3. Weltfrauenkonferenz 1985 87
- 4. Weltfrauenkonferenz 1995 87
- §§ 22 Abs. 8 und 9 SGB II 173
- § 36 SGB XII 173
- § 68 Abs. 1 SGB XII 175
- § 283a ZPO 175
- § 543 BGB 174
- § 569 BGB 174
- § 765a ZPO 175
- § 940 a Abs. 3 ZPO 175
- Abwertung und Entmenschlichung 277
- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 203
- Allgemeine soziale Beratung 164
- Alten- oder Pflegeheime 376
- Ambulante Pflegedienste 375
- Amsterdamer Vertrag 1999 88
- Anwendung von unmittelbarem Zwang 213
- Arbeit, Ausbildung, Qualifizierung 306
- Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit 327
- Armut trotz Arbeit 140
- Aufenthaltsstatus 205
- Aufsuchende bzw. mobile medizinisch-pflegerische Hilfe 374
- Aufsuchende präventive Hilfen 188
- Aufsuchendes Präventionssystem 314
- Ausrichtung auf rein materielle Hilfen 127
- Aus- und Weiterbildung 107
- Basisdatensatz der AG STADO 116, 118
- Bedrohte und unzumutbare Wohnverhältnisse 373
- Begleitete Wohngemeinschaften, stationäre Einrichtungen 240
- Beihilfe oder Darlehen 174
- Benachteiligungen auf den Wohnungsmärkten 331
- Beratung in Mietangelegenheiten 164
- Betroffeneninitiativen 105
- Bulgarien und Rumänien 328
- Bürgerschaftliche Wohlfahrtsökonomie 126
- CEDAW 88
- Chronische Erkrankungen 372
- Definition Notversorgung 203
- Demographischer Wandel 373
- Deutscher Städtetag 171
- Dienstleistungsverträge 194
- Direkte Gewalt und strukturelle Gewalt 275
- Dokumentation 225
- Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit 117
- Dokumentation und Analyse von Gewalt 283
- Dunkelfeld der Gewalt 275
- Durchführungsverordnung (DVO) 102
- Ehrenamt 224
- Ehrenamtliche Ärzte, Ärztinnen und Pflegekräfte 232
- Einbeziehung von Betroffenen 128

Empowerment 104
Energiekosten 140
Entlassungsmanagement 238
Ent-Männlichung 277
Entscheidungskompetenz 105
Entscheidungskontrolle 105
Entwicklung von Konzepten interkultureller Öffnung 341
Erbringung von Leistungs- und Erfolgsnachweisen 122
Erhaltungssatzung 150
Erweiterung des Hilfespektrums 52
Fachliche Standards 15
Fallkonferenzen 365
Fehlende Berufsausbildung 305
Fehlende Krankheitseinsicht und Compliance 222
Föderalismusreform 2006 140
Fort- und Weiterbildung 225
Frauenbild in der DDR 304
Frauenförderung 88
Frauenspezifische Beratung 282
Freie Träger = Träger der Fachstelle 176
Frühzeitige Ansprache des Vermieters 190
Funktions- und Organisationsformen 54
Gemeinsame Trägerschaft 176
Gender 87
Genderanalyse 89
Gender Mainstreaming 264
Genderwissen 89
Genderziele 89
Gesamträumliche Präsenz 196
Geschlechtergerechte Räume / Infrastrukturen 288
Gesetzliche Wohnungsnotfallstatistik 114
Gestaltung öffentlichen Raums / öffentlicher Infrastruktur 291
Gewalt-Statistik 275
Gewalt und soziale Notlage 279
Gewalt von Sicherheits- und Ordnungskräften 279
Gründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft 145
Grundversorgung 224
Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit 277
Gruppen ehrenamtlich engagierter Menschen 130
Gute Öffentlichkeitsarbeit 188
Hausbesuche 193
Hilfeangebote für Paare 313
Hilfebedarf 41
Hilfesystem 14
Hospizliche und palliative Angebote 377
Inanspruchnahme niedrigschwelliger Hilfen 337
Integriertes Sozialkonzept 83
Jobcenter 54
»Kalter« Wohnungsverlust 182
Kapazitäten 55
Kategorie Geschlecht 90
Kein Verkauf kommunaler Wohnungsunternehmen 145
Kommunalpolitik 60
Kommune als Bauherr 145

-
- Kommune = Träger der Fachstelle 176
Konkurrenz zum professionellen Hilfesystem 127
Kontinuierliche Qualitätsentwicklung 225
Kontinuität der Behandlung 232
Kooperation mit Polizei- und Justizbehörden 280
Kooperationsbeziehungen zur Vermieterseite 182
Kooperations- und Koordinationsverträge 194
Kooperation und Vernetzung 128
Körperliche Unversehrtheit 203
Kosten der Prävention 46, 172
Kreisweite Koordinationsstellen 195
Krise auf den Wohnungsmärkten 139
Krisenintervention 240
Kritische Distanz zu den Polizei- und Justizbehörden 281
Landesarmutskonferenzen 105
Langzeiteinrichtungen 49
Lebenslagenansatz 29
Lebenslagen und allgemeine Hilfeansätze 15
Leistungstypen 42
Leitbegriffe 37
Leitbild 67, 90, 107
Lokale Entwicklungsstrategien 14
Maßnahmen und Modellprojekte nachvollziehen 17
Medizinische Unterversorgung 372
Menschenwürde 203
Milieuschutzsatzung 150
Mindestaufenthaltsdauer 205
Mitbestimmung 105
Mitwohnen 303
Nachhaltige Stabilisierung bedrohter Wohnverhältnisse 180
Nationale Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut 76
Netzwerk frauenspezifischer Hilfeangebote 306
Neue Ökonomie der Wohltätigkeit 126
Nicht-wohnungslose Täterinnen und Täter 276
Niedrigschwellige Koordinatordienste für Jugendintegration 365
Normatives Management 67
Notwendigkeit aufsuchender Hilfen 193
Obligatorische Anschlussversicherung 220
Operative Sozialplanung 60
Opfer- und Täterberatung 281
Ordnungsrechtliche Unterbringung von EU-Zuwanderern 335
Palliative und hospizliche Unterversorgung 373
Partizipation 100
Personalpolitik 108
Pflegerische Unterversorgung 373
Planungsgrundsätze 84
Planungskonferenzen 82
Politische Mandatierung 78
Poolmanagement und Immobilienrunde 153
Prävention funktioniert 172
Praxisperspektive 15
Prinzip der Inklusion 264
Privatisierung und Quasi-Privatisierung 291
Privatsphäre 207
-

Problemschwerpunkte identifizieren 17
Psychiatrische Sprechstunden 240
Psychotherapeutische Angebote 282
Quartiersarbeit 188
Räumliche Ausgrenzung 290
Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit 280
Rechtsextreme Gewalt 278
Rechtskreisübergreifende Erfassung der Daten 117
Ressourcen 82, 90
Rollentrennung 165
Schätzung der Zahl der wohnungslosen Menschen 115
Schutz vor Gewalt 287
Selbstorganisation 100
Selbstorganisierte Initiative von Betroffenen 292
Selbsttötung 213
Selbsttötungsgefährdete 213
Selbstverständnis des medizinisch-pflegerischen Personals 133
Separate und sichere Unterbringung 309
Sozialdarwinismus und Patriarchalismus 277
Soziale Exklusion 29
Soziale Inklusion 31
Sozialräumliche Anbindung und Vernetzung im Helfefeld 342
Sozialraumorientierte Soziale Arbeit 283, 374
Sozialraum- und Quartiersarbeit 292
Spaltung der Wohnraumversorgung 28
Spenden 224
Stadtteilbüro 51
Standards 205
Stationäres Hilfesetting 313
Stichtagserhebungen 115
Straßensozialarbeit 374
Strategische Grundfunktionen 77
Tatmotivation 276
Teilgruppen der Wohnungsnotfälle 28
Top-Down-Strategie 90
Traditionelles Frauenbild der alten BRD 304
Träger der Hilfeorganisationen 54
Umsetzungskonzept zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Nordrhein-Westfalen 233
Unfreiwillige Obdachlosigkeit 204
Unterbringung in Unterkünften für Asylsuchende 334
Unterstützung im Wohnraum 240
Verbindliche Netzwerkstrukturen 195
Vereinbarungen mit der Wohnungswirtschaft 191
Verelendungsprozess 372
Verfestigung von Exklusion 126
Verkürzung der Liegezeiten im Krankenhaus 220
Vermittlung 207
Vernachlässigte Körper- und Kleiderhygiene 222
Vernetzte Hilfen 85
Verpflichtung zum Einschreiten 212
Verpflichtung zur Hilfe 291
Vorurteile 290
Wahrnehmung des Kinderschutzes 313

Weibliche Erwerbsbiografien	318
Wohnungslose Täterinnen und Täter	276
Wohnungsnotfalldefinition	38
Wohnungssicherung nach SGB II und SGB XII	176
Zahl der Asylanträge	329
Zusammenarbeit mit ehrenamtlichem medizinisch-pflegerischem Personal	132
Zuständigkeit auf die Fachstelle übertragen	179
Zuzahlungen	219
Zwangsgemeinschaften	303
Zweckentfremdungsverordnungen	150



Herausgegeben von der

**Bundesarbeitsgemeinschaft
Wohnungslosenhilfe e.V.**

Boyenstraße 42
10115 Berlin

Tel. 030 284 4537 0
Fax 030 284 4537 19

info@bagw.de
www.bagw.de

Gefördert vom

**Ministerium für Arbeit, Gesundheit und
Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen**

Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf

Fax 0211 855-3211

info@mags.nrw.de
www.mags.nrw



BAG Wohnungslosenhilfe e.V.