



Mitteilung – zur Kenntnisnahme –

über Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin und Obdachlosenrahmenplan

- Drsn Nr. 13/2588 und Nr. 13/2634 – Schlussbericht –
und
- Drsn Nr. 13/2591 und Nr. 13/2635 – Schlussbericht –

Der Senat legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 7. Mai 1998 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, auf der Basis der Ziele und Leitlinien einen breiten Diskussionsprozess zwischen den Hauptakteuren in der Wohnungslosenhilfe und -politik, insbesondere den Bezirksamtären und Trägern unter maßgeblicher Beteiligung der Vertreterinnen und Vertreter des Abgeordnetenhauses in Gang zu setzen. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für einen zu erstellenden Obdachlosenrahmenplan.

Die generellen Ziele in der Wohnungslosenhilfe sind Prävention und Reintegration im Zusammenhang mit einer sozialen Wohnungspolitik.

Die zukünftige Wohnungslosenhilfe in Berlin hat sich dementsprechend an folgenden Leitlinien zu orientieren:

1. Konsequente Verhinderung von Wohnungsverlust (Prävention) durch offensiven und gezielten Einsatz aller zur Verfügung stehenden Instrumentarien sowie verwaltungsorganisatorische Anpassungen in den Bezirksamtären.
2. Gezielter Abbau des vorhandenen ‚Sockels‘ an Wohnungslosen durch Wohnraumbeschaffung und begleitende sozialpädagogische Betreuung sowie durch gleichzeitigen systematischen Abbau der Unterbringungskapazitäten ohne soziale Betreuung (Obdachlosenheime/Pensionen).
3. Zielgruppenbezogene Prioritätensetzungen, insbesondere bei
 - den Familien/Elternteilen mit Kindern
 - den überschuldeten Haushalten
 - den auf der Straße lebenden Menschen
 - den älteren, pflegebedürftigen Menschen.
4. Sicherstellung der niedrigschwelligeren medizinischen Versorgungsangebote.
5. Aufbau eines Qualitätssicherungssystems für die Angebote im Hilfesystem.“

Darüber hinaus hat das Abgeordnetenhaus am 7. Mai 1998 beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, bis zum 31. Dezember 1998 auf der Grundlage der zu erarbeitenden Leitlinien zu Hilfen für ‚Wohnungslose in Berlin‘ einen Obdachlosenrahmenplan zu erarbeiten und dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis zu geben.

Der Obdachlosenrahmenplan soll als Grundlage für die Analyse, den prognostizierten Bedarf und die finanzielle Ressourcenplanung bei einer bezirksübergreifenden Hilfe- und Maßnahmenplanung dienen.

An der Erstellung des Plans sollen die Bezirke ebenso wie die LIGA-Verbände die Möglichkeit zur Mitwirkung erhalten.

Der Rahmenplan wird alle zwei Jahre fortgeschrieben.“

Hierzu wird berichtet:

Der Senat hat zu den o. a. Beschlüssen des Abgeordnetenhauses unter Beteiligung einer Expertengruppe einen Bericht erarbeitet, der dieser Mitteilung zur Kenntnisnahme als Anlage beigefügt ist.

Diese Mitteilung hat dem Rat der Bürgermeister zur Stellungnahme vorgelegen (§ 14 Abs. 1 AZG). Er hat sich mit dem Inhalt einverstanden erklärt.

Wir bitten, die Beschlüsse damit als erledigt anzusehen.

Berlin, den 10. September 1999

Der Senat von Berlin

Der Regierende Bürgermeister

In Vertretung

K ä h n e
Chef der Senatskanzlei

Beate H ü b n e r
Senatorin für Gesundheit
und Soziales

Leitlinien und Maßnahmen- bzw. Handlungsplan der Wohnungslosenhilfe und -politik in Berlin

Gliederung:

Teil I:

Leitlinien und Maßnahmen- bzw. Handlungsplan der Wohnungslosenhilfe und -politik

- A. Ausgangslage
- B. Ziele der Wohnungslosenhilfe
- C. Leitlinien, Teilziele und Maßnahmen- bzw. Handlungsplan
 - I. Konsequente Verhinderung von Wohnungsverlust
 - II. Gezielter Abbau des vorhandenen „Sockels“ an Wohnungslosen
 - III. Zielgruppenorientierte Ausrichtung der Maßnahmenplanung
 - 1. Wohnungslose Familien und Elternteile mit Kindern
 - 2. Allein stehende wohnungslose Männer und Frauen
 - 3. Auf der Straße lebende Menschen
 - 4. Wohnungslose mit starken psychischen Beeinträchtigungen und Suchtproblemen
 - 5. Langzeitwohnungslose mit starken Abbauerscheinungen und/oder pflegebedürftige Wohnungslose
 - IV. Integration von Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung
 - V. Qualitätsentwicklung für Angebote im Hilfesystem
- D. Zusammenfassung der prioritären Umsetzungsmaßnahmen auf der Senatsebene

Teil II:

Bericht über die Diskussion der Beratergruppe Wohnungslosenhilfe

- A. Auftrag des Abgeordnetenhauses
- B. Leitgedanken der Beratergruppe
- C. Grundsätzliche Dissenspunkte in der Beratergruppe

Teil I:

Leitlinien und Maßnahmen- bzw. Handlungsplan der Wohnungslosenhilfe und -politik

A. Ausgangslage

Die Rahmenbedingungen heutiger Wohnungslosenhilfe und -politik unterscheiden sich deutlich von denen zu Beginn der 90er-Jahre. Sie sind gekennzeichnet durch

- einen in Teilsegmenten entspannten Wohnungsmarkt mit positiven Auswirkungen auf die Wohnraumversorgung von Wohnungslosen, insbesondere der Mehrpersonenhaushalte
- einen entspannten gewerblichen Unterbringungssektor durch rückläufige Ausländer- und Flüchtlingszahlen
- die Neufassung des Asylbewerberleistungsgesetzes und die Durchführung von Rückkehrprogrammen für bestimmte Personengruppen
- eine deutlich angespannte Haushaltslage des Landes Berlin, die zu weiteren Einsparungen im öffentlichen Personalhaushalt und bei den Ausgaben an Träger sowie zu verstärkten Verteilungskämpfen in den Folgejahren führen wird
- eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit
- die Zuspitzung der Probleme in den sogenannten sozialen Brennpunkten in Verbindung mit dem Hinweis der Wohnungswirtschaft, dass ein Wandel der Mieterschaft stattfindet und sich zunehmend ein „harter Kern an Problemmietern“ herausbildet.

In diesem Kontext weist die Zahl der offiziell registrierten Wohnungslosen eine seit 1995 mit leichten Schwankungen stagnierende und für die Jahre 1997 und 1998 eine erstmals sinkende Tendenz auf (zur Entwicklung der Wohnungslosenzahlen 1988 bis 1998, siehe Anlage 1). Die aktuelle Entwicklung entspricht dem bundesweiten Trend, wonach eine Abnahme der Zahl der Wohnungslosen feststellbar ist.

Neben den bereits genannten Entspannungstendenzen auf dem Wohnungsmarkt sind hierfür insbesondere die Präventionsmaßnahmen der Bezirksämter auf Basis des novellierten § 15 a BSHG sowie die Wohnraumversorgung im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ und der bezirklichen Wohnungskontingente als Gründe zu nennen.

Dennoch ist weiterhin von einem „Sockel“ von rund 8 000 registrierten Wohnungslosen und einer geschätzten Dunkelziffer von ca. 2 000 bis 4 000 auf der Straße lebenden Menschen in Berlin auszugehen. Ein größerer Teil dieser Menschen ist in Einrichtungen ohne qualifizierte Betreuung nach § 72 BSHG (kommunale Obdachlosenheime, Pensionen und Wohnheimen gewerblicher und freier Träger, Kältehilfeeinrichtungen kirchlicher Träger in der Winterzeit) untergebracht.

Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass ein Wandel des Klientels bei den Wohnungslosen stattgefunden hat, der zu einer zunehmenden Bedeutung von Langzeitwohnungslosen mit Abbauerscheinungen und Pflegebedarf, alkoholabhängigen und psychisch gestörten Wohnungslosen führt. Ebenfalls wird davon ausgegangen, dass insbesondere Frauen, die ein Leben auf der Straße und/oder in prekären wechselnden Wohnsituationen führen, in nicht unerheblichem Maße von Gewalt betroffen und bedroht sind.

Darüber hinaus hat der Anteil der allein stehenden Wohnungslosen - bei einer stagnierenden bzw. sinkenden Gesamtzahl an Wohnungslosen - von rund 74 % (I. Quartal 1995) auf 82 % (IV. Quartal 1998) zugenommen und damit eine große Bedeutung im Rahmen der Wohnungslosenhilfe.

Es ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass - wenn auch kontinuierlich abnehmend - weiterhin noch wohnungslose Familien bzw. Elternteile mit Kindern in Einrichtungen ohne qualifizierte Betreuung vor Ort mit dem Ziel der Reintegration untergebracht sind.

Die Veränderungen innerhalb der Mieterschaft und deren Problemlage, auf die die Wohnungswirtschaft hinweist, wurden bereits genannt.

Es soll auch darauf hingewiesen werden, dass ein Anstieg der Wohnungslosenzahlen in der Zukunft nicht ausgeschlossen werden kann. Als Gründe hierfür, die nicht Gegenstand dieser Vorlage sind, können unter anderem genannt werden: die Verknappung bei den preisgünstigen Wohnungen (auf Grund des Wegfalls von Belegungsbindungen und drastischer Reduzierung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus sowie der Sanierung von Wohnungen im Ostteil der Stadt und damit verbundene Mieterpreiserhöhungen), weitere negative Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit einer negativen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die mögliche Zunahme von Ver- und Überschuldung der privaten Haushalte etc.

Von daher ist das vertraglich vereinbarte „Geschützte Marktsegment“ für die Wohnraumversorgung der von Wohnungslosigkeit unmittelbar betroffenen oder bedrohten Menschen auch weiterhin ein wichtiges Steuerungsinstrument im Rahmen der Wohnungslosenhilfe.

Angesichts der veränderten Entwicklungstendenzen im Vergleich zu Beginn der 90er-Jahre ist eine Überprüfung und Neuformulierung von Zielen und Prioritätensetzungen in der Wohnungslosenhilfe erforderlich. Dies umso mehr, als die angespannte Haushaltslage eine kontinuierliche Überprüfung der vorhandenen finanziellen Mittel und deren Verteilung erforderlich macht.

Hauptakteure in der Wohnungslosenhilfe sind die Bezirksämter von Berlin. Sie haben die Unterbringungsverpflichtung als Ordnungsbehörden im Falle von Wohnungslosigkeit und sind für alle Einzelangelegenheiten der Sozialhilfe eigenverantwortlich zuständig. Weitere Akteure sind die freien und kirchlichen sowie die gewerblichen Träger.

Die Senatsebene (Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales und das Landesamt für Gesundheit und Soziales als nachgeordnete Einrichtung) ergänzt die Maßnahmen der Bezirksämter durch Konzeptentwicklungen zu Zielen, Leitlinien und Eckpunkten in der Wohnungslosenhilfe sowie entsprechender Maßnahmenplanungen grundsätzlicher und gesamtstädtischer Art. Des Weiteren ist sie zuständig für berlinweite Abschlüsse von Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen mit Einrichtungen gemäß § 93 BSHG auf der Grundlage entsprechender Rahmenvereinbarungen und -vorgaben, finanzieller und personeller Standards sowie für die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen für Einzelprojekte auf gesamtstädtischer Ebene im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Vertrages mit der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege.

Es wird im Folgenden grundsätzlich davon ausgegangen, dass Wohnungslosigkeit und drohende Wohnungslosigkeit erst dann beendet ist, wenn eine eigene Wohnung bezogen bzw. ein eigener Mietvertrag abgeschlossen und der Wohnungserhalt durch begleitende Maßnahmen für längere Zeit sichergestellt ist.

Unterbringungen in Obdachlosenheimen, Pensionen, Wohnheimen und Übergangseinrichtungen nach § 72 BSHG (mit und ohne qualifizierte Betreuung) allein stellen noch keine Beseitigung von Wohnungslosigkeit dar (zum Ist-Stand der zur Zeit vorhandenen Angebote an Einrichtungen zur Unterbringung von Wohnungslosen, den entsprechenden Rechtsgrundlagen, der Finanzierung und den Leistungen siehe Übersicht in der Anlage 2).

Es wird grundsätzlich von volljährigen wohnungslosen Personen (18 Jahre und älter) mit und ohne Kinder ausgegangen. Für wohnungslose Minderjährige ohne Elternteile/ Erziehungsberechtigte kommen zur sozialpädagogischen Unterstützung und Betreuung Leistungen nach dem SGB VIII entsprechend dem jeweiligen Hilfebedarf in Betracht.

Es muss allerdings auch festgestellt werden, dass es bisher und künftig Personenkreise gibt und geben wird, die aus den verschiedensten Gründen das vorhandene Hilfesystem nicht annehmen werden. Insbesondere die auf der Straße lebenden Menschen mit

unterschiedlichsten Problemlagen (Drogen- und Alkoholabhängigkeit, psychische Erkrankungen, Straßenprostitution, Straffälligkeit, zerstörten/fehlenden sozialen und familiären Beziehungen etc.) sind ein Phänomen und Grundproblem von Großstädten im In- und Ausland. Großstädte bieten zudem bestimmten Personengruppen ein ausreichendes Maß an Anonymität und vielfältige Möglichkeiten des „Untertauchens“.

Von daher ist davon auszugehen, dass das Problem der Wohnungslosigkeit nicht vollständig wird beseitigt werden können. Für einen Teil der Menschen wird es Überschuldung, Wohnungslosigkeit und/oder ein Leben auf der Straße auch weiterhin geben.

Es sind allerdings auch die gegenwärtigen Angebote der Wohnungslosenhilfe auf ihre Zielgruppenausrichtung unter Berücksichtigung des Wandels der Zielgruppen und ihres jeweiligen Hilfebedarfs sowie der Vernetzungserfordernisse zu überprüfen. In diesem Zusammenhang kommt der Evaluation von Maßnahmen in Verbindung mit der Qualitätsentwicklung und -sicherung besondere Bedeutung zu.

B. Ziele der Wohnungslosenpolitik

Die generellen Ziele der Wohnungslosenpolitik sind Prävention (Vermeidung von Wohnungsverlust) und (Re-)Integration (Rückführung in eigenen Wohnraum und in gesellschaftliche Bezüge) im Zusammenhang mit einer sozialen Wohnungspolitik.

Unterbringungen in Einrichtungen ohne qualifizierte Betreuung sind zu vermeiden.

Für auf der Straße lebende Menschen, die perspektivisch nicht in eigenständige Lebensverhältnisse und eigenen Wohnraum reintegriert werden können oder wollen, sind niedrigschwellige Einrichtungen mit Motivationshilfen (Beratungsstellen, Treffpunkte, Notübernachtungen und medizinische Behandlungen etc.) anzubieten, um ein Leben auf der Straße weitestgehend zu verhindern bzw. dieses menschenwürdig zu ermöglichen. Dabei ist die besondere Situation von Frauen zu berücksichtigen.

Für Langzeitwohnungslose mit entsprechendem Pflegebedarf und Verwahrlosungserscheinungen, die in den Heimen und Pensionen ohne Betreuung untergebracht sind, sind Einrichtungen i. V. m. angemessenen Versorgungs- und Betreuungsleistungen vorzuhalten, die ein dauerhaftes Wohnen ermöglichen.

C. Leitlinien, Teilziele und Maßnahmen- bzw. Handlungsplan

Die nachfolgenden Leitlinien I. bis V. basieren auf dem Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 7. Mai 1998 über „Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin“ (Drucksachen Nr. 13/2588 und Nr. 13/2634) und beziehen die Anregungen und Ergänzungen der Beratergruppe Wohnungslosenpolitik ein.

Der nachfolgende Maßnahmen- bzw. Handlungsplan basiert auf dem Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 7. Mai 1998 über „Obdachlosenrahmenplan“ (Drucksachen Nr. 13/2591 und Nr. 13/2635) und benennt Teilziele, Instrumentarien, Steuerungserfordernisse und erste Schritte zur Umsetzung der Leitlinien auf gesamtstädtischer Ebene unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten auf der Senats- und Bezirksebene.

In dieser Form konzentriert sich der Plan auf Aussagen grundsätzlicher Art sowie auf besonders aktuelle Fragestellungen und erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit bzw. Berücksichtigung sämtlicher Aspekte der Wohnungslosenhilfe und des Versorgungssystems.

Die Anregungen und Ergänzungen der Beratergruppe Wohnungslosenpolitik wurden berücksichtigt.

I. Konsequente Verhinderung von Wohnungsverlust

Durch konsequenten Einsatz aller zur Verfügung stehenden Instrumentarien sowie Übernahme einer verbindlichen Koordinationsfunktion der Bezirksämter können bereits im Vorfeld Wohnungskündigungen verhindert und die Zahl der Räumungsklagen wirksam gesenkt werden.

Die Prävention von Wohnungsverlust ist immer noch die wirksamste und auf Dauer kostengünstigste aller Maßnahmen.

Allein die Übernahme von Mietschulden im Rahmen von § 15 a BSHG bei drohendem Wohnungsverlust führt jedoch dann nicht zum gewünschten Erfolg, wenn die Ursachen für die Mietschulden, die häufig in persönlichen Schwierigkeiten der Hilfeempfänger liegen, nicht gleichzeitig mit angegangen werden. Die hierfür erforderliche ambulante Betreuung wird von den Bezirksämtern mehr oder weniger gut geleistet. Die Bezirksämter weisen als Grund auf fehlende personelle Ressourcen hin. Es sind daher berlinweitliche Vereinbarungen für eine ambulante Betreuung mit dem Ziel des Wohnungserhalts nach § 72 BSHG zu entwickeln.

Maßnahmen auf Bezirksebene:

- konsequente Anwendung des § 15 a BSHG zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit (Mietkostenübernahmen bei drohendem Wohnungsverlust auf Darlehens- oder Beihilfebasis)
- in Verbindung hiermit:
Gewährleistung der ambulanten Betreuung durch Bezirksämter oder – in Delegation – durch freie Träger auf der Grundlage des BSHG und des SGB VIII (Koordination mit der Abt. Jugend im Bezirksamt ist unerlässlich); ambulante Betreuung zum Wohnungserhalt nach § 72 BSHG durch freie Träger auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen gemäß § 93 BSHG
- aufsuchende Sozialarbeit durch Bezirksämter oder – in Delegation – durch freie Träger auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen mit freien Trägern
- Übernahme von Renovierungskosten (bei Ein- oder Auszug; bei Einzug, wenn vertraglich vereinbart; bei Auszug, wenn der Auszug sozialhilferechtlich gerechtfertigt ist); befristete Mietgarantien
- enge Kooperation mit den Amtsgerichten, privaten Vermietern, Wohnungsbaugesellschaften bei drohendem Wohnungsverlust und Kooperation mit den Mietschuldenberatungen der Wohnungsbaugesellschaften, Schuldnerberatungen und weiteren spezialisierten Beratungsstellen für Wohnungslose bei freien Trägern
- gegebenenfalls Beschlagnahme und Wiedereinweisung in die Normalwohnung nach dem ASOG
- verwaltungsorganisatorische Anpassung durch Einrichtung von zentralen „Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungsverlust“ bzw. verbindlichen Koordinationsstellen (vergleiche Empfehlungen Obdachlosenplan 1995, Pkt. V. 1. und Empfehlungen des Deutschen Städtetages)
- laufendes Controlling einschließlich Effizienz- und Qualitätsprüfungen der Fach- bzw. Koordinationsstelle durch das Bezirksamt.

Maßnahmen auf Senatssebene:

- Abschluss einer Rahmenvereinbarung und von Einzelvereinbarungen auf der Grundlage des § 93 BSHG für die ambulante Betreuung zum Wohnungserhalt nach § 72 BSHG
- Initiierung von Fachdiskussionen mit den Bezirksämtern zur Verbesserung und Vereinheitlichung der bezirklichen Organisationsstrukturen im Rahmen der LuV-Bildung (bezirkliche Fach- bzw. Koordinationsstelle).

II. Gezielter Abbau des vorhandenen „Sockels“ an Wohnungslosen

Die derzeitigen Bedingungen auf dem Wohnungsmarkt eröffnen Handlungsspielräume, um den bestehenden Sockel an Wohnungslosen abzubauen durch gezielte Wohnraumbeschaffung in Verbindung mit einer ambulanten Betreuung. Im Bedarfsfall und abhängig von der Zielgruppe sind vorgelagerte und zeitlich befristete stationäre Übergangsmaßnahmen nach § 72 BSHG erforderlich.

Die zielgruppenbezogene ambulante und stationäre Betreuung nach § 72 BSHG ist daher verstärkt zu nutzen und sicherzustellen.

Die weitere Vorhaltung von kommunalen Einrichtungen oder vertragliche Bindungen mit gewerblichen und freien Trägern (ohne qualifizierte Betreuung nach § 72 BSHG) führen zwangsläufig zu Belegungen, um eine ausreichende Auslastung auf Grund ökonomischer Zwänge zu gewährleisten (Freihalterregelungen etc.). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass längerfristige Unterbringungen in diesen Obdachloseneinrichtungen/Pensionen/Wohnheimen die bestehende Wohnungslosigkeit verfestigen und zu gesellschaftlichen Folgekosten führen.

Die Unterbringungskapazitäten in diesen Obdachlosenunterkünften, Pensionen und Wohnheimen gewerblicher und freier Träger sind daher systematisch zu reduzieren.

Die durch Abbau von Unterbringungskapazitäten freigesetzten finanziellen Mittel sind stattdessen für die Betreuung vorrangig im ambulanten Bereich bzw. bedarfsweise im stationären Bereich (Übergangseinrichtungen nach § 72 BSHG) einzusetzen. Dagegen würde ein ausschließlicher Abbau von Heimen ohne gleichzeitige Sicherstellung der qualifizierten Betreuung das Ziel der Reintegration eindeutig verfehlen.

Es wird allerdings weiterhin Personenkreise geben, die auf Grund der Komplexität der Problemlagen nicht in eine eigenständige Lebens- und Haushaltsführung reintegriert werden können. Dies sind beispielsweise Pflegebedürftige und Langzeitwohnungslose mit Abbauerscheinungen, die bereits über längere Zeit auf der Straße oder in Heimen ohne qualifizierte Betreuung leben. Für dieses Klientel sind Einrichtungen i. V. m. angemessenen Versorgungs- und Betreuungsleistungen vorzuhalten (s. III.5.). Für auf der Straße lebende Menschen, die nicht in das Hilfesystem reintegriert werden wollen, sind niedrigschwellige Einrichtungen vorzuhalten.

Maßnahmen auf Bezirksebene:

- kommunale Obdachlosenheimen (ohne qualifizierte Betreuung nach § 72 BSHG) sind aufzulösen oder in stationäre Übergangseinrichtungen nach §§ 72 BSHG gemäß § 93 BSHG umzuwandeln
- Verträge mit Trägern über Unterbringungen nach dem Ordnungsrecht ohne qualifizierte Betreuung nach § 72 BSHG (Pensionen und Wohnheimen gewerblicher und freier Träger) sind sukzessive zu kündigen
- sollten kommunale Einrichtungen (ohne qualifizierte Betreuung) auf Grund der ordnungsrechtlichen Verpflichtungen vorübergehend unvermeidlich sein, sind die Unterbringungen zeitlich zu befristen (z. B. maximal ein halbes Jahr) und die Platzkapazitäten auf ein Minimum zu begrenzen (zu den in Frage kommenden Alternativen für die jeweiligen Zielgruppen, siehe III.)
- in stationären Übergangseinrichtungen nach § 72 BSHG und in der ambulanten Betreuung ist die Effizienz der Maßnahme in regelmäßigen und realistischen Abständen in Hinblick auf das Ziel der Reintegration zu überprüfen; die Bezirksämter haben bei Einrichtungen mit Vereinbarungen gemäß § 93 BSHG ein wirksames Steuerungsinstrument in Form der Befristung von Kostenübernahmeerklärungen und des Gesamtplans nach § 72 Abs. 2 BSHG
- Gewährleistung der ambulanten Betreuung zum Wohnungserhalt nach § 72 BSHG
- Beschaffung von Wohnungen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte durch Sicherung von Belegungsrechten (vgl. Obdachlosenplan 1995, Pkt. V.)
- Nutzung der Wohnungsangebote im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“
- Ausnutzung größtmöglicher Ermessensspielräume bei der Anwendung der Ausführungsvorschriften (Ziff. 21 AV-Hilu) einschließlich entsprechender Rundschreiben mit dem Ziel der Beseitigung und Verhinderung von Wohnungslosigkeit.

Maßnahmen auf Senatsebene:

- Abschluss einer Rahmenvereinbarung und von Einzelvereinbarungen auf der Grundlage des § 93 BSHG für die ambulante Betreuung zum Wohnungserhalt nach § 72 BSHG

- Verhandlungen mit den städtischen und privaten Wohnungsbau-Gesellschaften mit dem Ziel der Sicherstellung einer ausreichenden Zahl an Wohnungen für allein stehende Wohnungslose im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ und Aufstockung der Gesamtzahl an Wohnungen über die jährlich angestrebte Zahl von 2 000 bis 3 000 Wohnungen hinaus in dem Maße, in dem die Bezirksämter weiteren Bedarf in Verbindung mit dem Abbau des „Sockels“ an Wohnungslosen anmelden
- Sicherung eines ausreichenden Bestandes an kostengünstigen Wohnungen für sozial Benachteiligte und Wohnungsnotfälle in der Zukunft infolge des Wegfalls von Belegungsbindungen im Rahmen der sozialen Wohnungspolitik.

III. Zielgruppenorientierte Ausrichtung der Maßnahmenplanung

Zielgruppenorientierte Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen erhöhen die Effizienz des Wohnungslosenhilfesystems und sind zugleich orientiert an den generellen Zielen der Wohnungslosenspolitik. Nur ein, den Zielgruppen und ihrem jeweiligen Hilfebedarf entsprechendes Angebotssystem kann unter Berücksichtigung der aufzuwendenden finanziellen Mittel zum gewünschten Erfolg der Prävention und (Re-)Integration führen.

Damit verbunden ist das Erfordernis, die vorhandenen Konzeptionen der Träger vor dem Hintergrund des Wandels der Zielgruppen auf ihre Zielgruppenausrichtung zu überprüfen (Evaluation).

Grundsätzliche Vorbemerkung zur Zielgruppendifferenzierung:

Es wird darauf hingewiesen, dass es sich bei der nachfolgenden Zielgruppendifferenzierung um verallgemeinernde Falltypisierungen handelt, die nicht die Ermittlung des Hilfebedarfs im Einzelfall nach dem BSHG durch die Bezirksämter ersetzen. Überschneidungen zwischen Zielgruppen in der Praxis auf Grund von Mehrfachproblematiken sind gegeben.

Die nachfolgende Zielgruppendifferenzierung (III.1. bis III.5.) ist Ergebnis der bisherigen Diskussionen in der Beratergruppe und der gesondert eingerichteten Arbeitsgruppe sowie der schriftlichen Stellungnahmen der Teilnehmer/-innen. Sie konzentriert sich auf die vorrangig zu betrachtenden Zielgruppen und erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit.

Grundlage ist der Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 7. Mai 1998 „Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin“ (Drucksachen Nr. 13/2588 und Nr. 13/2634), wonach eine zielgruppenbezogene Prioritätensetzung gefordert wird.

Bevor auf die Zielgruppen differenziert eingegangen wird, soll aus systematischen Gründen der in Fachdiskussionen häufig verwendete zusammenfassende Oberbegriff der „Wohnungsnotfälle“ kurz erläutert werden.

Dem Begriff „Wohnungsnotfälle“ liegt die Definition des Deutschen Städtetags zu Grunde.

Wohnungsnotfälle:

Es sind Personen und Haushalte gemeint, die

1. aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen sind oder
2. unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht sind oder
3. aus sonstigen Gründen in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben.

Er umfasst einen breiten und hinsichtlich der Problemlagen höchst unterschiedlichen Personenkreis.

Eine Quantifizierung der Gesamtzahl der Wohnungsnotfälle ist nicht möglich.

Allenfalls können die Gruppen der „aktuell von Wohnungslosigkeit Betroffenen“ und die „unmittelbar hiervon Bedrohten“ annäherungsweise quantifiziert werden.

zu 1. aktuell von Wohnungslosigkeit Betroffene im IV. Quartal 1998:

gemeldete Zahl der Bezirksamter:	7 273 Personen
Schätzzahl der Dunkelziffer der auf der Straße lebenden Menschen	ca. 2 000 bis 4 000 Personen
Gesamtzahl:	ca. 9 000 bis 11 000 Personen

zu 2. Anhaltswert für die „unmittelbar von Wohnungslosigkeit Bedrohten“ im IV. Quartal 1998:

- 2.1. auf Basis der Daten über die Ausgaben der Bezirksamter nach § 15 a BSHG:
Leistungen nach § 15 a Abs. 1 BSHG: 1 938 Haushalte
- 2.2. auf Basis der gerichtlichen Mitteilungen über Räumungsklagen (Räumungsklagen gem. § 554 BGB):
gerichtliche Mitteilungen nach § 15 a Abs. 2 BSHG: 3 044 Haushalte.

zu 3. Für die Personengruppe der „aus sonstigen Gründen in unzumutbaren Wohnverhältnissen lebenden Personen oder Haushalte“ (potenziell von Wohnungslosigkeit Bedrohte), liegen keine Daten vor. Eine Quantifizierung ist daher nicht möglich.

Zu den generellen Problemen und Grenzen von Erhebungen im Rahmen der Wohnungslosenstatistiken wird verwiesen auf den „Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit“ vom 13. März 1998 (Drucksachen Nr. 13/10141), S. 5 ff.

Zielgruppen und Hilfebedarf:

- Zielgruppe der „unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen“:

Es handelt sich um erwachsene Personen, deren besondere Lebensverhältnisse verbunden mit sozialen Schwierigkeiten (§ 72 BSHG) zu gravierenden Mietvertragsverstößen führen (Mietschulden, Ruhestörung, Bedrohung von Nachbarn, Hygieneprobleme/Verwahrlosung, Sachbeschädigung etc.) oder auf Grund der Problemlage absehbar dazu führen können, so dass unmittelbar ein Wohnungsverlust droht. Die Personen sind nicht in der Lage, aus eigener Kraft ihre sozialen Schwierigkeiten zu überwinden.

Der Personenkreis benötigt eine kontinuierliche Beratung und Betreuung in eigenem Wohnraum durch aufsuchende Sozialarbeit von sozialpädagogisch qualifizierten Fachkräften. Vorrangige Hilfen nach dem BSHG oder anderen Sozialgesetzbüchern sind zu beachten.

Ziel der ambulanten Hilfen nach § 72 BSHG ist der Wohnraumerhalt. Die Maßnahmen sollen zur eigenständigen und eigenverantwortlichen Lebens- und Haushaltsführung sowie zu einem angemessenen Sozialverhalten innerhalb einer Hausgemeinschaft und der angrenzenden Nachbarschaft befähigen.

Aufgabe der Senatsebene in diesem Zusammenhang ist der Abschluss einer Rahmenvereinbarung und von Einzelvereinbarungen auf der Grundlage des § 93 BSHG für die ambulante Betreuung zum Wohnungserhalt nach § 72 BSHG (s. auch insbesondere Pkt. I).

Aufgabe der Bezirksebene ist auf dieser Grundlage die Gewährleistung der ambulanten Betreuung bei vorliegender Hilfebedürftigkeit im Einzelfall (s. auch insbesondere Pkt. I).

- Zielgruppe der „von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen“:

Zielgruppen und Hilfebedarf werden nachfolgend differenzierter betrachtet, das heißt die in der o. a. Leitlinien geforderte zielgruppenorientierte Ausrichtung der Maßnahmenplanung konzentriert sich auf die von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen.

Zielgruppen bei den von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen sind:

- Wohnungslose Familien und Elternteile mit Kindern
- Allein stehende wohnungslose Männer und Frauen
- Auf der Straße lebende Menschen
- Wohnungslose mit starken psychischen Beeinträchtigungen und Suchtproblematiken
- Langzeitwohnungslosen mit starken Abbauerscheinungen und/oder pflegebedürftige Wohnungslose.

1. Wohnungslose Familien und Elternteile mit Kindern

Personenkreis:

Es handelt sich um solche Personen, die wohnungslos sind und bei denen insbesondere unter Berücksichtigung der Entwicklungsmöglichkeiten der Kinder eine dauerhafte Reintegration in eigenen Wohnraum erforderlich ist.

Nicht unter diese Personengruppe fallen die Kriegsflüchtlinge bzw. Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Sie sind daher nicht Gegenstand dieser Vorlage.

Wohnungslose Familien und Elternteile mit Kindern sind überwiegend in kommunalen Obdachlosenheimen, Wohnheimen und Pensionen gewerblicher und freier Träger ohne qualifizierte Betreuung nach § 72 BSHG untergebracht (was nicht bedeutet, dass keinerlei Betreuung durch die Sozial- und Jugendämter der Bezirke erfolgt).

Wenngleich diese Zielgruppe im Verhältnis zu den Alleinstehenden eine geringere Bedeutung hat mit zur Zeit quantitativ deutlich sinkender Tendenz, da die Bezirksamter nach eigenen Aussagen verstärkt bemüht und in der Lage sind, die Reintegration in eigene Wohnungen zu forcieren oder Wohnungsverlust gemäß § 15 a BSHG bereits im Vorfeld zu verhindern, soll nach Auffassung des Senats den wohnungslosen Familien/Elternteilen – insbesondere hinsichtlich der Entwicklungsmöglichkeiten der Kinder – besondere Beachtung zukommen.

Quantität:

Eine Umfrage der Senatverwaltung für Gesundheit und Soziales von Oktober 1998 hat ergeben, dass die Zielgruppe 562 Erwachsene mit 610 Kindern und Jugendlichen umfasst. Kriegsflüchtlinge bzw. Leistungsberechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz sind hierin nicht enthalten. Des Weiteren sind nicht enthalten diejenigen Frauen mit Kindern, die in Frauenhäusern unterkommen.

Seit 1995 hat sich die Anzahl der in Familienstrukturen lebenden wohnungslosen Personen halbiert.

Eine exakte Zuordnung zu den Haushaltstypen „Allein erziehende mit Kindern“ und „Ehepaaren bzw. sonstige Haushalte mit Kindern“ sowie der jeweiligen Kinderzahl zu den Haushaltstypen ist auf Basis der genannten Umfrage nicht möglich.

Hilfebedarf:

Die rechtzeitige Prävention von Wohnungslosigkeit, die sofortige Wohnraumversorgung bei eingetretener Wohnungslosigkeit und die konsequente Verhinderung von weiteren Unterbringungen in Pensionen, Wohnheimen und kommunalen Obdachlosenheimen ohne qualifizierte Betreuung nach § 72 BSHG sind zwingend erforderlich. Die Entwicklungsmöglichkeiten der Kinder müssen gefördert werden. Gesellschaftliche Folgekosten in der Zukunft können dadurch vermieden werden.

1. Zum Hilfebedarf im Rahmen der Prävention von Wohnungslosigkeit wird auf Pkt. I. sowie auf die vorangegangenen Ausführungen zu den ambulanten Hilfen zum Wohnungserhalt nach § 72 BSHG verwiesen.
2. Der Hilfebedarf im Rahmen der Reintegration bei bereits eingetretener Wohnungslosigkeit ist in einem gesonderten Arbeitsschritt zu präzisieren.

Vorrangige Hilfen nach dem SGB VIII und anderen Sozialgesetzbüchern sind zu beachten.

Maßnahmen auf Bezirksebene:

- Die Zielgruppe der wohnungslosen Familien und Elternteile mit Kindern sollte Priorität haben. Vorrangige Hilfen nach dem SGB VIII und anderen Sozialgesetzbüchern sind zu beachten.

Dies bedeutet im Einzelnen:

- Familien/Elternteile mit Kindern müssen auch bei kurzfristig höheren Ausgaben der Sozialämter (z. B. bei Mietschulden) in ihren Wohnungen verbleiben können; die Fachstelle des Bezirksamtes hat als erste Anlaufstelle für von Wohnungslosigkeit Bedrohte und Betroffene die Fallzuständigkeit und die weiteren Ämter des Bezirksamtes (hier: insbesondere das Jugendamt) umgehend zu informieren und entsprechend zu koordinieren; die fachlichen Zuständigkeiten der anderen Ämter (beispielsweise Beratung und Betreuung nach den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen) bleiben davon unberührt (vgl. Obdachlosenplan 1995, Pkt. V.)
- Vorrang bei dieser Zielgruppe haben die Wohnraumversorgung und die ambulante Betreuung
- Die Einweisung von Familien/Elternteilen mit Kindern in Obdachlosen- bzw. Unterbringungseinrichtungen ohne qualifizierte Betreuung nach § 72 BSHG ist grundsätzlich zu vermeiden
- Ausnutzung größtmöglicher Ermessensspielräume bei der Anwendung der Ausführungsvorschriften (Ziff. 21 AV-Hilf) einschließlich entsprechender Rundschreiben mit dem Ziel der Beseitigung und Verhinderung von Wohnungslosigkeit.

Maßnahmen auf Senatsebene:

- Prüfung des Angebots für die Zielgruppe der wohnungslosen Familien/Elternteile mit Kindern unter besonderer Berücksichtigung der allein erziehenden Frauen in enger Abstimmung mit Leistungen der Jugendhilfe, Erarbeitung und Abstimmung einer Angebotskonzeption und daraus folgender Empfehlungen
- Sicherung einer ausreichenden Anzahl an Mehrraumwohnungen für Familien und Elternteile mit Kindern im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ entsprechend der regionalen Bedarfslage.

2. Allein stehende wohnungslose Männer und Frauen**Personenkreis:**

Die Gruppe der allein stehenden wohnungslosen Frauen und Männer umfasst denjenigen Personenkreis, der großteils in kommunalen Obdachlosenheimen, Pensionen und Wohnheimen untergebracht ist. Ein geringerer Teil von ihnen befindet sich in ambulanten und stationären Hilfemaßnahmen freier Träger nach § 72 BSHG.

Die Lebensumstände wohnungsloser Frauen sind durch geschlechtsspezifische Benachteiligungen in Ausbildung und Beruf, das Fehlen einer eigenständigen Existenzsicherung, ein erhöhtes Armutsrisiko, Erfahrungen von Gewalt, Diskriminierung und Ausgrenzung geprägt. Wohnungslose Frauen schämen sich ihrer Notlage und wenden sich häufig erst im äußersten Notfall an das Hilfesystem.

Die wohnungslosen Männer bilden die Hauptgruppe aller statistisch registrierten Wohnungslosen in Berlin. Diese Gruppe stellt die so genannten „klassischen Wohnungslosen“ dar, die gekennzeichnet ist durch erhebliche soziale Schwierigkeiten in Verbindung mit komplexen Problemlagen wie beispielsweise Arbeitslosigkeit, Defiziten in der schulischen und beruflichen Ausbildung, Überschuldung, zerstörte/fehlende familiäre und soziale Beziehungen, Suchtabhängigkeit etc.

Im Unterschied zu den auf der Straße lebenden Menschen (s. III.3.) besteht durch den Kontakt zum Sozialamt im Rahmen der Unterbringung und Sozialhilfegewährung noch eine mehr oder weniger starke Anbindung an das Sozial- und Gesundheitssystem.

Quantität:

Die Zahl der wohnungslosen Alleinstehenden beläuft sich im IV. Quartal 1998 auf 5 965 Personen, dies ist ein Anteil von rund 82 % an allen Wohnungslosen (gesamt: 7 273 Personen). Der Anteil der allein stehenden Männer an allen Wohnungslosen liegt bei rund 71 % (gesamt: 5 134 allein stehende Männer), derjenige der allein stehenden Frauen bei rund 11 % (gesamt: 831 allein stehende Frauen). Der Anteil der Alleinstehenden hat seit 1995 mit vormals rund 74 % deutlich zugenommen, wenngleich ihre absolute Zahl (vormals rund 7 269 wohnungslose Alleinstehende) in Verbindung mit dem allgemeinen Rückgang der Zahl der Wohnungslosen aktuell eine sinkende Tendenz aufweist.

Die so genannte verdeckte Wohnungslosigkeit bei Frauen dürfte um einiges höher liegen, da Frauen eher

- sich in materielle, soziale und oft auch sexuelle Abhängigkeit begeben – bis hin zum Zwang zur Prostitution – um bei einem Partner Unterschlupf zu finden,
- sich bemühen, nach der Trennung oder Scheidung vorübergehend und wechselnd bei Freunden, Bekannten oder Verwandten unterzukommen oder
- versuchen, trotz häuslicher Gewaltverhältnisse in der Beziehung oder Ehe auszuharren, um ihre Wohnmöglichkeit nicht zu verlieren.

Bei den jungen volljährigen Wohnungslosen (18 bis 21 Jahren) ist eine zunehmende Tendenz feststellbar (452 Personen im I. Quartal 1995 zu 570 im IV. Quartal 1998).

Hilfebedarf:

Der Bedarf variiert je nach individuellen Konfliktlagen. Es ist i. d. R. von einer Mehrfachproblematik und einer Wechselwirkung zwischen den einzelnen Problemkomplexen wie beispielsweise mangelnder schulischer und/oder beruflicher Ausbildung, psychischen und/oder Suchtproblemen, Arbeitslosigkeit, Ver- und Überschuldung etc. auszugehen. Bei der Gruppe der jüngeren Frauen fehlen darüber hinaus häufig die grundlegenden Schul- und Ausbildungsabschlüsse.

Bei der Gruppe der jungen Volljährigen (18 bis 21 Jahre) sind gegebenenfalls Abstimmungen mit bestehenden Leistungen der Jugendhilfe vorzunehmen.

Je nach Problemlage kommen in der Regel das betreute Einzel- oder Gruppenwohnen oder stationäre Übergangseinrichtungen nach § 72 BSHG in Betracht. Ein wesentliches Ziel der Maßnahmen ist das Wiedererlernen bzw. Einüben einer eigenständigen Lebens- und Haushaltsführung sowie die Bearbeitung weiterer Problemlagen wie z. B. Alkoholabhängigkeit, Überschuldung, Defizite im Sozialverhalten, Verlust des Arbeitsplatzes, mangelnde Qualifikation etc.

Maßnahmen auf Bezirksebene:

- keine Unterbringung in kommunalen Obdachlosenheimen, Wohnheimen und Pensionen gewerblicher und freier Träger ohne qualifizierte Betreuung nach § 72 BSHG
- stattdessen: Vermittlung der Zielgruppe in befristete ambulante oder stationäre Betreuungsmaßnahmen nach § 72 BSHG bzw. Prüfung von Hilfen nach dem SGB VIII
- Unterbringung von wohnungslosen Frauen in betreuten Frauenwohnprojekten nach § 72 BSHG
- Gewährung der ambulanten Betreuung zum Wohnungserhalt nach § 72 BSHG für diejenigen, die direkt oder nach Abschluss der Übergangsmaßnahmen (betreutes Einzel- oder Gruppenwohnen, stationäre Übergangseinrichtungen nach § 72 BSHG) in eigene Wohnungen vermittelt werden und bei denen ein entsprechender Hilfebedarf vorliegt.

Maßnahmen auf Senatsebene:

- Initiieren von Fachgesprächen unter Beteiligung der Bezirksamter und freien Träger zu weiteren Umsetzungsmaßnahmen hinsichtlich der Zielgruppe der wohnungslosen Frauen auf Basis des Aktionsplans „Hilfen für wohnungslose Frauen“ der Landeskommision Berlin gegen Gewalt

- zu Maßnahmen der Ausbildung, Qualifizierung und Arbeit wird auf nachfolgenden Punkt IV. verwiesen
- zu Maßnahmen für Wohnungslose mit starken psychischen Beeinträchtigungen und Suchtproblemen siehe Punkt III.4.

3. Auf der Straße lebende Menschen

Personenkreis:

Auf der Straße lebende Menschen suchen aus den verschiedensten Gründen nicht die Unterstützung von Sozialämtern oder niedergelassenen Ärzten auf und haben daher nur sporadische oder keinerlei Bezüge zum Sozial- und Gesundheitssystem.

In diesem Zusammenhang soll darauf hingewiesen werden, dass das Leben auf der Straße der Sozialhilfegewährung nicht grundsätzlich entgegensteht. Für diesen Personenkreis gewähren die Sozialämter die so genannte „Sozialhilfe auf die Straße“.

Die Personenzahl der auf der Straße lebenden Menschen nimmt nach Einschätzung in Fachkreisen tendenziell zu, wenngleich hierzu keine verlässlichen Daten vorliegen. Dies ist ein Phänomen und Grundproblem aller Großstädte im In- und Ausland.

Die Wohlfahrtsverbände weisen darauf hin, dass zunehmend Ausländer, die sich illegal bzw. mit ungesichertem Aufenthaltsstatus im Land aufhalten, zu dieser Gruppe zählen. Angaben zum zahlenmäßigen Umfang liegen nicht vor:

Es soll jedoch in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass für diese Personengruppe die Regelungen und Leistungsgewährungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) einschließlich der entsprechenden Rundschreiben des Landes Berlin maßgebend sind. In diesem Zusammenhang hat die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales die Bezirksämter darauf hingewiesen, dass die im Asylbewerberleistungsgesetz vorgesehenen Leistungen beispielsweise bei akuter Erkrankung und Schmerzzuständen stets zum Umfang der nach § 1 a AsylbLG „unabweisbar gebotenen“ Leistungen gehören. Darüber hinaus sind Regelungen zur Unterbringung getroffen worden. Die Personengruppe ist daher nicht Gegenstand dieser Vorlage.

Der Personenkreis der auf der Straße lebenden Menschen zeichnet sich durch komplexe Problemlagen aus, die geprägt sind von Arbeitslosigkeit, Defiziten in der schulischen und beruflichen Ausbildung, Überschuldung, Straffälligkeit, zerstörten/fehlenden familiären und sozialen Beziehungen, Straßenprostitution, Suchtabhängigkeit, akuten und psychischen Erkrankungen.

Der Großteil ist männlichen Geschlechts. Weibliche Wohnungslose zeichnen sich demgegenüber durch so genannte verdeckte Wohnungslosigkeit sowie Gewalt- und sexuelle Missbrauchserfahrungen aus (s. III.2.).

Für die auf der Straße lebenden Menschen werden niedrigschwellige Tages- und Übernachtungsangebote, aufsuchende Sozialarbeit und Beratungsstellen angeboten. Die ergänzenden Maßnahmen der Kältehilfe in der Winterzeit haben zum Ziel, vor dem Erfrierungstod zu bewahren.

Die Einrichtungen stellen ein Minimum an Versorgungsleistungen wie beispielsweise Waschgelegenheiten, Kleider- und Essenversorgung bereit.

Durch die Beratung und die ambulante medizinische Versorgung, die zusätzlich in Einrichtungen angeboten wird, können die existentiellen Probleme dieses Personenkreises erkannt und aufgegriffen werden. Die Motivation zur Inanspruchnahme weitergehender Hilfen kann dadurch erhöht werden. Auf Wunsch wird in das reguläre Hilfesystem vermittelt.

Dennoch ist festzustellen, dass ein Teil dieses Personenkreises zwar die Grundversorgung in Anspruch nimmt, jedoch die weiterführenden Angebote im Versorgungssystem ablehnt.

Quantität:

Da dieser Personenkreis nicht zu den Sozialämtern geht und daher nicht registriert wird, handelt es sich um eine Dunkelziffer. Der quantitative Umfang kann nur geschätzt werden. In Berlin wird von ca. 2 000 bis 4 000 auf der Straße lebenden Menschen über 18 Jahren ausgegangen, die in der Regel einen Hilfsanspruch gemäß BSHG haben.

Daneben besteht eine Dunkelziffer bei den auf der Straße lebenden Jugendlichen und – in geringem Umfang – bei Kindern, denen ein differenziertes Hilfeangebot im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe, z. B. niedrigschwellige Übernachtungseinrichtungen, zur Verfügung steht.

Der Anteil der männlichen auf der Straße lebenden Personen liegt – zumindest äußerlich sichtbar – höher als derjenige der Frauen. Bei den Frauen kann von einer nicht näher quantifizierbaren Dunkelziffer ausgegangen werden.

Hilfebedarf:

Der Bedarf variiert je nach individuellen Konfliktlagen. Es ist i. d. R. von einer Mehrfachproblematik und einer Wechselwirkung zwischen den einzelnen Problemkomplexen wie beispielsweise mangelnder schulischer und/oder beruflicher Ausbildung, psychischen und/oder Suchtproblemen, Arbeitslosigkeit, Ver- oder Überschuldung etc. auszugehen.

Bei den jüngeren Frauen fehlen häufig grundlegende Schul- und Ausbildungsabschlüsse.

Die Komplexität der Problemlage macht in der Regel intensive Betreuungsmaßnahmen erforderlich, die sowohl die Themenbereiche Sucht, insbesondere Alkohol- aber auch Drogenabhängigkeit, akute Erkrankungen und psychische Auffälligkeiten, Prostitution, berufliche Qualifizierung, Überschuldung etc. in Verbindung mit Wohnungslosigkeit umfassen.

Da auf der Straße lebende Menschen nur sporadische oder keinerlei Bezüge zum Sozial- und Gesundheitssystem haben, entstehen im Rahmen der niedrigschwelliger medizinischen Versorgung hier zusätzliche Probleme. Die Ärzte/-innen können grundsätzlich für nicht krankenversicherte Wohnungslose bzw. für Wohnungslose ohne Krankenschein des Sozialamtes keine Rezepte oder Verordnungen ausstellen, so dass die für die medizinische Erstversorgung erforderlichen Medikamente und Verbandstoffe durch Zuwendungen oder Spenden finanziert werden müssen.

Die Landeskommission Berlin gegen Gewalt kommt in dem vorgelegten Aktionsplan „Hilfen für wohnungslose Frauen“ zu der Erkenntnis, dass Frauen insbesondere durch Gewalt- und sexuelle Missbrauchserfahrungen geprägt sind. Des Weiteren finden auf der Straße lebende Frauen in der Regel schwerer Zugang zum regulären Hilfesystem. Von daher sind nach Ansicht der Kommission niedrigschwellige frauenspezifische Angebote erforderlich, die Schutz bieten und die Frauen an das Hilfesystem heranführen. Weiterhin geht die Kommission davon aus, dass Krankheit und Pflegebedürftigkeit für wohnungslose Frauen häufig ein Anlass für ihren Wunsch ist, ihre Situation zu verändern. Deshalb sollte nach Ansicht der Kommission bei der medizinischen Versorgung die Problematik von Frauen besonders berücksichtigt werden.

Je nach Komplexität der Problemlagen kommen bei der Zielgruppe der auf der Straße lebenden Menschen als Anschluss- hilfen die vorhandenen Hilfeangebote im Rahmen des BSHG (insbesondere Eingliederungshilfe für Behinderte nach § 39 ff BSHG, Hilfen in besonderen Lebenslagen nach § 72 BSHG) in Betracht. Zu Maßnahmen der Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung wird auf nachfolgenden Punkt IV. verwiesen.

Für die Gruppe der jungen Volljährigen ohne ausreichende Schul- und Berufsausbildung kommen darüber hinaus Hilfen nach dem SGB VIII und Arbeitsförderungsmaßnahmen in Frage, soweit entsprechende Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind.

Für Personen, die eine Vermittlung in das reguläre Hilfesystem ablehnen, bilden die vorhandenen niedrigschwelliger Einrichtungen einschließlich der ambulanten medizinischen Versorgung die unerlässliche Grundversorgung.

Maßnahmen auf Senatsebene:

- Grundsätzlich sind die vorhandenen gesamtstädtischen Angebote im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Vertrages mit der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege (Ligavertrag) für die auf der Straße lebenden Menschen weiterhin finanziell abzusichern (z. B. Arztmobil, ärztliche Behandlungsräume und Sprechstunden, Straßensozialarbeit, überregionale Notübernachtung und Beratungsstelle)
- Weiterführung der Vereinbarung nach § 93 BSHG für die Krankenstation für Wohnungslose
- konzeptionelle Überprüfung der Wohnungslosenprojekte im Ligavertrag auf ihre Zielgruppenausrichtung
- Abstimmung der von der Liga der Wohlfahrtsverbände zu entwickelnden Vorschläge zu einer „Neustrukturierung der Bahnhofsdienste“ mit den betreffenden Bezirksämtern und Bahnhofsbetreibern
- weiterhin Absicherung der Finanzierung der Ärzte/-innen nach § 37 BSHG im Rahmen der Abrechnung mit dem Bezirksamt Weißensee auf Basis der „Vereinbarung zur medizinischen Versorgung Obdachloser“ (aus 1995)
- Unterstützung der Ärzte/-innen, soweit sie noch keine Teilermächtigung für die medizinische Behandlung wohnungsloser Kassenpatienten vom Zulassungsausschuss der KV und Krankenkassen erhalten haben (bis zu 20 % der behandelten Wohnungslosen sind Kassenpatienten)
- Entwicklung einer Gesamtkonzeption zur medizinischen Versorgung der auf der Straße lebenden Menschen, das heißt Prüfung des Bedarfs und der Finanzierungsmöglichkeiten für eine fachärztliche und zahnmedizinische Weiterbehandlung unter Einbezug des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD); bei der zahnmedizinischen Versorgung ist zu prüfen, ob und wie ein niedrigschwelliger mobiler Dienst analog dem vorhandenen Arztmobil eingerichtet werden soll; die Kassenzahnärztliche Vereinigung Berlin ist einzubeziehen
- Präzisierung der Aufgaben des ÖGD im Rahmen der Novellierung des Gesundheitsdienstgesetzes (GDG)
- gleichberechtigte Aufnahme von wohnungslosen Sozialhilfeempfängern in die gesetzliche Krankenversicherungspflicht; die entsprechenden Voraussetzungen sind auf Bundesebene zu schaffen.

Maßnahmen auf Bezirksebene:

- Sicherstellung eines regionalen Angebotes an Kältehilfeplätzen, insbesondere an Schlafplätzen, an ganzjährig geöffneten Wärmestuben und Notübernachtungsmöglichkeiten in Abhängigkeit von der regionalen Bedarfsentwicklung; die von der vormaligen Senatsverwaltung für Soziales an die Bezirke übertragenen Mittel für die Kältehilfe sind weiterhin hierfür einzusetzen; die Bezirke haben die regionale Bedarfsermittlung und Angebotsplanungen zu erstellen und mit den benachbarten Bezirksämtern abzustimmen
- Einbezug des Öffentlichen Gesundheitsdienstes in die medizinische Versorgung bzw. Koordination weitergehender Behandlungserfordernisse an den jeweiligen Standorten; Analyse der Bedarfsentwicklung
- Vermittlung der Zielgruppe in Anschlusshilfen insbesondere nach §§ 39 ff und 72 BSHG
- Vermittlung von Frauen in die vorhandenen frauenspezifischen Wohnprojekte nach § 72 BSHG und Einbezug des Aktionsplans „Hilfen für wohnungslose Frauen“ der Landeskommission Berlin gegen Gewalt in die bezirkliche Planung.

4. Wohnungslose mit starken psychischen Beeinträchtigungen und Suchtproblemen**Personenkreis:**

Es handelt sich um Personen, die in Verbindung mit erheblichen sozialen Problemen wohnungslos sind und entweder in Obdachloseinrichtungen untergebracht sind oder sich in

Betreuungsmaßnahmen nach § 72 BSHG befinden oder auf der Straße leben. Sie weisen starke psychische Beeinträchtigungen auf, die verbunden sind mit Sucht-, insbesondere Alkoholabhängigkeit, aber auch mit Drogen- und Tablettenabhängigkeit (letzteres insbesondere bei den wohnungslosen Frauen).

Psychische Beeinträchtigungen können sowohl Ursache als auch Folge von Wohnungslosigkeit sein.

Der AK Wohnungsnot weist ergänzend darauf hin, dass auch von Wohnungslosigkeit Bedrohte starke psychische Beeinträchtigungen aufweisen können.

Quantität:

In der Fachöffentlichkeit wird von einem Anteil von 20 bis 30 % wahrnehmbar psychisch beeinträchtigten Menschen in den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe ausgegangen. Weiterhin wird von 70 bis 80 % Alkoholabhängigen im Bereich der Wohnungslosenhilfe ausgegangen. Über Wohnungslose, die vom Hilfesystem nicht oder nur teilweise erreicht werden, gibt es keine ausreichenden Untersuchungen.

Die Landeskommission Berlin gegen Gewalt geht in ihrem Aktionsplan „Hilfen für wohnungslose Frauen“ und ihrem ergänzenden Beitrag „Psychische Krankheit bei wohnungslosen Frauen“ davon aus, dass Frauen in steigendem Ausmaß von starken psychischen Beeinträchtigungen betroffen sind. Quantitative Erhebungen für Berlin liegen nicht vor:

Hilfebedarf:

Psychisch beeinträchtigte Wohnungslose benötigen niedrigschwellige Einrichtungen, die sowohl auf die spezifische Problemlage des Klientels in Verbindung mit Wohnungslosigkeit als auch mit starken psychischen Störungen ausgerichtet sind. Eine Vernetzung mit den Hilfen im Psychiatrie- und Suchtbereich und die Kooperation der jeweiligen Fachkräfte ist erforderlich.

Es handelt sich um Hilfemaßnahmen an der Schnittstelle der Hilfen nach §§ 39 ff und 72 BSHG, wobei gegebenenfalls die Vorrangigkeit von Leistungen der Sozialversicherung zu prüfen ist.

Ziel ist, dem betroffenen Personenkreis den Einstieg in weiterführende integrative Maßnahmen zu eröffnen.

Maßnahmen auf Senatsebene:

- Entwicklung einer Konzeption für die Zielgruppe der psychisch beeinträchtigten und suchtabhängigen Wohnungslosen, das heißt Präzisierung des Hilfebedarfs und Leistungsumfangs, Prüfung der vorhandenen Angebotsstruktur unter Einbezug der vorrangigen Hilfen im Psychiatrie- und im Suchtbereich nach §§ 39 ff BSHG, Berücksichtigung des Aktionsplans „Hilfen für wohnungslose Frauen“ und des ergänzenden Beitrags „Psychische Krankheit bei wohnungslosen Frauen“ der Landeskommission Berlin gegen Gewalt
- gegebenenfalls Organisation von Fortbildungen für Fachkräfte in der Wohnungslosenhilfe zum Umgang mit psychisch gestörten und suchtabhängigen Wohnungslosen durch die Akademie für Gesundheits- und Sozialberufe (AGS); der Bedarf ist im Rahmen der Konzeption bzw. Angebotsprüfung zu klären.

Maßnahmen auf Bezirksebene:

- Erstellung des Gesamtplans gem. § 72 Abs. 2 BSHG für den jeweiligen Einzelfall
- Vernetzung der bezirklichen sozialen Wohnhilfen mit dem sozialpsychiatrischen Dienst
- Vermittlung der Zielgruppe aus den Pensionen/Wohnheimen und kommunalen Obdachlosenheimen in entsprechend auszurichtende Einrichtungen.

5. Langzeitwohnungslose mit starken Abbauerscheinungen und/oder pflegebedürftige Wohnungslose

Personenkreis:

Es handelt sich um denjenigen Personenkreis, bei dem i. d. R. keine Aussicht auf (Re-)Integration in eine eigenständige Lebens- und Haushaltsführung mehr möglich ist. Es handelt sich um so genannte „Beheimatungsfälle“ und Wohnungslose mit Pflegebedarf.

Als Gründe hierfür können beispielsweise genannt werden: langfristige Unterbringungen in Obdachlosenunterkünften ohne qualifizierte Betreuung mit entsprechenden Hospitalisierungstendenzen, ein Leben auf der Straße über längere Zeiträume etc.

Es bestehen außer den sozialen Schwierigkeiten gesundheitliche Probleme im Zusammenhang mit Alkohol- und psychischen Erkrankungen.

Bei einer Vielzahl älterer Wohnungsloser ist von einem Pflegebedarf unterhalb der Pflegestufe I im Sinne des § 68 Abs. 1 Satz 2 BSHG – so genannte Pflegestufe 0 – auszugehen. Bei einem Teil der Zielgruppe können Hilfen im Rahmen der Eingliederung für Behinderte nach §§ 39 ff BSHG erforderlich sein. Leistungen nach § 72 BSHG werden nicht in Anspruch genommen werden können, da es sich i. d. R. bei der Zielgruppe um einen dauerhaften Hilfebedarf handelt.

Quantität:

Verlässliche Daten zum Umfang der Personengruppe liegen nicht vor.

Zur Gruppe der Wohnungslosen mit Pflegebedarf können hilfsweise die Personenzahlen der Altersgruppe der 65-Jährigen und Älteren zu Grunde gelegt werden.

Im IV. Quartal 1998 werden von den sozialen Wohnhilfen 147 Personen im Alter von 65 Jahren und älter (= rund 2 % aller wohnungslosen Personen) gemeldet. Die Gruppe der 40- bis 65-Jährigen beläuft sich auf 2 345 Personen, von denen ein nicht näher quantifizierbarer Teil ebenfalls zu den Pflegebedürftigen zu zählen ist. Bei der Zielgruppe der Wohnungslosen setzt der Pflegebedarf, bedingt durch die besonderen Lebensverhältnisse, in der Regel in früheren Jahren ein, auch ist eine kürzere Lebenserwartung als beim Durchschnitt der Bevölkerung anzunehmen.

Die Mehrzahl der registrierten älteren Wohnungslosen sind allein stehende Männer.

Aus den genannten Zahlen könnte sich ein Bedarf von rund 250 Plätzen ergeben.

Hilfebedarf:

Bei der Zielgruppe kann im Einzelfall folgender Hilfebedarf gegeben sein:

- Körperpflege
- regelmäßige Ernährung
- Intervention bei Suchtverhalten i. V. m. Alkohol und Medikamenten
- Kommunikation
- Beschäftigung
- soziale Anerkennung
- Hilfen bei schwankenden Gesundheitszuständen.

Es besteht ein Bedarf an Einrichtungen, in denen ein dauerhaftes Wohnen möglich ist und gleichzeitig Betreuung u. a. im Rahmen sozial- und krankenflegerischer Maßnahmen angeboten wird, die die Menschen nicht überfordert. Dabei sind räumliche, hygienische und personelle Mindeststandards zugrunde zu legen, die ein dauerhaftes Wohnen ermöglichen. Soweit als Rechtsgrundlage §§ 68 ff BSHG in Betracht kommt, sind entsprechende Gutachten bei der Prüfung und Bewilligung zugrunde zu legen (vgl. § 68 Abs. 6 BSHG).

Maßnahmen auf Senatebene:

- Entwicklung einer Konzeption für die Zielgruppe der Langzeitwohnungslosen („Beheimatungsfälle“) und pflegebedürftigen Wohnungslosen unter Berücksichtigung der Problematik wohnungsloser Frauen und unter Einbezug der vorhandenen Einrichtungen und Angebote im Rahmen der ambulanten und stationären Hilfe zur Pflege gemäß §§ 68 ff BSHG; ein gegebenenfalls vorhandener Fortbildungsbedarf für hauspflegerische und pflegerische Fachkräfte im Umgang mit Wohnungslosen ist im Rahmen der Konzeption zu klären
- Absprachen mit den Trägern vorhandener Pflegeeinrichtungen und den Bezirken zur Bereitstellung entsprechender Plätze; Erstellung einer Angebotsübersicht auf gesamtstädtischer Ebene
- Prüfung der vorhandenen Angebotsstruktur gemäß §§ 39 ff BSHG für den Hilfebedarf der Zielgruppe.

Maßnahmen auf Bezirksebene:

- Vermittlung der Zielgruppe aus den Pensionen/Wohnheimen und kommunalen Obdachlosenheimen in entsprechend ausrichtende Einrichtungen.

IV. Integration von Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung

Die Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in Verbindung mit der Sicherung des Wohnungserhalts auf längere Sicht kann nur dann wirksam und erfolgreich sein, wenn parallel als begleitende Maßnahmen individuelle Hilfen zur (Wieder-)Eingliederung in das Arbeitsleben angeboten und realisiert werden.

Sowohl in präventiver als auch in integrativer Hinsicht sind Ausbildung und Arbeit in Verbindung mit den stationären und ambulanten Hilfen für Wohnungslose unerlässliche Voraussetzungen, mit welchen der Einzelne seine Fähigkeiten zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten nutzen und entwickeln kann.

Dies bedeutet, dass Ausbildung und Arbeit fundamentale und unerlässliche Voraussetzungen zur Reintegration dieses Personenkreises in die Gesellschaft sind.

Erläuterung/Ausführung:

Nach § 72 Abs. 2 BSHG umfassen die Hilfen insbesondere auch solche „... zur Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes“.

Die im Verhältnis zu §§ 18 ff. BSHG nach § 72 Abs. 2 BSHG wesentlich differenziertere Bedeutung von Ausbildung und Arbeit erlaubt im Reintegrationsablauf keinen schematischen Umgang mit dem Einzelnen. Im Rahmen des Angebotsystems der Wohnungslosenhilfe ist es demzufolge nicht ausreichend, die Betroffenen durch qualifizierte soziale Beratung und Betreuung lediglich auf die Möglichkeiten von Ausbildung und Arbeit hin- und zu verweisen.

Vielmehr muss der Aspekt der beruflichen (Wieder-)Eingliederung als integraler Bestandteil der Reintegration bereits frühzeitig mit Beginn der Organisation und Koordination der Hilfen (Gesamtplan nach § 72 Abs. 2 BSHG) einzelfallabhängig und einzelfallbezogen beachtet und planerisch berücksichtigt werden. Soweit Ausbildungs- und/oder Arbeitsfördermaßnahmen nach dem SGB III oder nach landesrechtlichen Regelungen (Arbeitsmarktpolitisches Rahmenprogramm – ARP –) nicht in Betracht zu ziehen sind, Hilfen nach dem SGB VIII oder nach §§ 18 ff BSHG nicht möglich und/oder nicht geeignet erscheinen oder tatsächlich nicht angeboten werden können, sind auf den Personenkreis und auf deren besondere Bedürfnisse ausgerichtete Maßnahmen der beruflichen (Wieder-)Eingliederung nach § 72 Abs. 2 BSHG rechtzeitig zu initiieren.

Es kann davon ausgegangen werden, dass bei einem größeren Teil der von Wohnungslosigkeit betroffenen oder unmittelbar davon bedrohten Personen, die arbeitslos sind, die Motivation zur Rückkehr in die Erwerbstätigkeit vorhanden ist.

Von besonderer Bedeutung ist die berufliche Eingliederung für die Gruppe der jungen Volljährigen bzw. jungen Frauen, bei denen die Förderung der schulischen und beruflichen Ausbildung einen besonderen Stellenwert einnimmt.

Maßnahmen auf Senatsebene:

- Entwicklung zielgruppenspezifischer Handlungs- und Maßnahmenkonzepte zur (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben über die vorhandenen Förderinstrumente hinaus und unter Berücksichtigung der Gestaltungsregelungen der bestehenden Förderinstrumente nach SGB III, SGB VIII und BSHG einschließlich der Instrumente zur komplementären Förderung, z. B. des ESF
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der Wohnungslosenhilfe und denen der beruflichen Eingliederung zur Vernetzung von Maßnahmen der beruflichen Reintegration mit Maßnahmen der Wohnungslosenhilfe
- Initiieren von Modellprojekten nach § 72 Abs. 2 BSHG.

Maßnahmen auf Bezirksebene

- Organisation, Koordination und (Weiter-)Vermittlung in zielgruppenspezifische Maßnahmen der beruflichen Integration
- Umsetzung und Begleitung von Modellprojekten.

V. Qualitätsentwicklung für Angebote im Hilfesystem

Qualitätsentwicklung bei den Hilfeangeboten hat verschiedene Vorteile für Nutzer, Kostenträger und Anbieter.

Für die Nutzer bzw. Leistungsempfänger trägt Qualitätsentwicklung dazu bei, dass Angebote unter Berücksichtigung des Hilfebedarfs zielgenauer in Anspruch genommen werden können und damit die Effizienz der Hilfen erhöht wird.

Bei den Kostenträgern trägt sie mit dazu bei, ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen, die Planungsgrundlagen und die Planungssicherheit zu verbessern sowie einen transparenten und differenzierten Nachweis über die Verwendung der öffentlichen Mittel zu gewährleisten.

Für Anbieter besteht der Vorteil u. a. darin, dass Qualitätsentwicklung zur Optimierung der Ergebnisqualität und zur Verbesserung der Kostenstrukturen in den Projekten beiträgt.

Maßnahmen auf Senatsebene:

- Entwicklung von berlinweit einheitlichen Regelungen zur Qualitätsentwicklung, die die Vergleichbarkeit der jeweiligen Qualitätssicherungssysteme einschließlich der erforderlichen Dokumentation gewährleisten (bei den Zuwendungen im Rahmen des Ligavertrages, bei den Einrichtungen gemäß § 93 BSHG, bei den Zuwendungen der Bezirksämter)
- Qualitätssicherung und -prüfung der Einrichtungen auf der Grundlage des Berliner Rahmenvertrages nach § 93 d Abs. 2 BSHG.

Maßnahmen auf Bezirksebene:

- Maßnahmen der Qualitätsentwicklung und -prüfung für die Angebote freier Träger (überwiegend im Zuwendungsbereich), die von den Bezirksämtern gefördert werden, unter Berücksichtigung der auf Senatsebene getroffenen Regelungen.

Maßnahmen der Qualitätsentwicklung und -sicherung für die Wohnungslosenhilfe und -politik auf der Senats- und Bezirksebene sind Bestandteil des Verwaltungsreformprozesses der Berliner Verwaltung.

D. Zusammenfassung der prioritären Umsetzungsmaßnahmen auf der Senatsebene

Die nachfolgend zusammenfassend dargestellten Umsetzungsmaßnahmen basieren auf dem Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 7. Mai 1998 über „Obdachlosenrahmenplan“ (Drucksachen Nrn. 13/2592 und 13/2635). Es wird angestrebt, die Maßnahmen in einem Zeitraum von 2 Jahren umzusetzen.

Es wird gebeten, den Beschluss des Abgeordnetenhauses damit als erledigt anzusehen.

Prioritäre Umsetzungsmaßnahmen sind:

1. ambulante Betreuung zum Wohnungserhalt:
Abschluss einer Rahmenvereinbarung und von Einzelvereinbarungen auf der Grundlage des § 93 BSHG für die ambulante Betreuung zum Wohnungserhalt nach § 72 BSHG
2. „Geschütztes Marktsegment“:
Verhandlungen mit den städtischen und privaten Wohnungsbaugesellschaften mit dem Ziel der Sicherstellung einer ausreichenden Zahl an Wohnungen für Alleinstehende sowie an Mehrraumwohnungen für Familien/Elternteile mit Kindern entsprechend der regionalen Bedarfslage, insbesondere für Familien; Anpassung des Kooperationsvertrages „Geschütztes Marktsegment“
3. Wohnen und berufliche (Re-)Integration:
Entwicklung zielgruppenspezifischer Handlungs- und Maßnahmenkonzepte zur (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben über die vorhandenen Förderinstrumente hinaus und unter Berücksichtigung der Gestaltungsregelungen der bestehenden Förderinstrumente nach SGB III, SGB VIII und BSHG einschließlich der Instrumente zur komplementären Förderung, z. B. des ESF
4. Organisation der bezirklichen Koordinationsstellen/Fachstellen:
Initiieren von Fachdiskussionen mit den Bezirksämtern zur Verbesserung und Vereinheitlichung der bezirklichen Organisationsstrukturen im Rahmen der LuV-Bildung
5. Zielgruppenbezogene Maßnahmenplanung:
(Entwicklung von zielgruppenbezogenen Konzeptionen und Empfehlungen/Prüfung der Zielgruppenausrichtung von Angeboten)
 - 5.1 für die Zielgruppe der Familien und Elternteile mit Kindern:
Prüfung des Angebots für die Zielgruppe der wohnungslosen Familien/Elternteile mit Kindern unter besonderer Berücksichtigung der allein erziehenden Frauen in enger Abstimmung mit Leistungen der Jugendhilfe, Erarbeitung und Abstimmung einer Angebotskonzeption und daraus folgender Empfehlungen
 - 5.2 für die Zielgruppe der psychisch beeinträchtigten und suchtabhängigen Wohnungslosen:
Präzisierung des Hilfebedarfs und Leistungsumfangs, Prüfung der vorhandenen Angebotsstruktur unter Einbezug der Einrichtungen und Hilfen nach §§ 39 ff BSHG und unter Berücksichtigung der besonderen Problemlage wohnungsloser Frauen
 - 5.3 für die Zielgruppe der Langzeitwohnungslosen mit Abbauerscheinungen und /oder pflegebedürftigen Wohnungslosen:
Entwicklung einer Konzeption unter Einbezug der vorhandenen Einrichtungen und Hilfen nach §§ 68 ff BSHG und Berücksichtigung der besonderen Problemlage wohnungsloser Frauen; Erstellung von Angebotsübersichten auf gesamtstädtischer Ebene, Absprachen mit den Trägern von Pflegeeinrichtungen und mit den Bezirken; Prüfung der vorhandenen Angebotsstruktur der Hilfen nach §§ 39 ff BSHG
 - 5.4 für die Zielgruppe der auf der Straße lebenden Menschen:
Überprüfung der Zielgruppenausrichtung der Wohnungslosenprojekte im Rahmen des Ligavertrages; Abstimmungen der Vorschläge der Liga zur „Neustrukturierung der Bahnhofsdienste“ mit Bezirksämtern und Bahnhofsbetreibern

5.5 für die Zielgruppe der auf der Straße lebenden Menschen:

Erarbeitung einer Gesamtkonzeption zur medizinischen Versorgung unter Berücksichtigung der fachärztlichen und zahnmedizinischen Weiterbehandlung sowie des ÖGD

5.6 für die Zielgruppe der auf der Straße lebenden Frauen:

Initiieren von Fachgesprächen und gegebenenfalls Modellprojekten mit den Bezirksämtern und freien Trägern zur Weiterentwicklung von frauenspezifischen Maßnahmen unter Berücksichtigung des Aktionsplans „Hilfen für Wohnungslose Frauen“ der Landeskommision Berlin gegen Gewalt

6. Qualitätsentwicklung und -sicherung:

Entwicklung von berlinweit einheitlichen Regelungen zur Qualitätsentwicklung in der Wohnungslosenhilfe, die Vergleichbarkeit der jeweiligen Qualitätssicherungssysteme von Einzeleinrichtungen einschließlich der erforderlichen Dokumentation gewährleisten.

Teil II:

Bericht über die Diskussion der Beratergruppe Wohnungslosenspolitik

A. Auftrag des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 7. Mai 1998 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, auf der Basis der Ziele und Leitlinien einen breiten Diskussionsprozess zwischen den Hauptakteuren in der Wohnungslosenhilfe und -politik, insbesondere den Bezirksämtern und Trägern unter maßgeblicher Beteiligung der Vertreterinnen und Vertreter des Abgeordnetenhauses in Gang zu setzen. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für einen zu erstellenden Obdachlosenrahmenplan.

Die generellen Ziele in der Wohnungslosenspolitik sind Prävention und Reintegration im Zusammenhang mit einer sozialen Wohnungspolitik.

Die zukünftige Wohnungslosenspolitik in Berlin hat sich dementsprechend an folgenden Leitlinien zu orientieren:

1. Konsequente Verhinderung von Wohnungsverlust (Prävention) durch offensiven und gezielten Einsatz aller zur Verfügung stehenden Instrumentarien sowie verwaltungsorganisatorische Anpassungen in den Bezirksämtern.
2. Gezielter Abbau des vorhandenen ‚Sockels‘ an Wohnungslosen durch Wohnraumbeschaffung und begleitende sozialpädagogische Betreuung sowie durch gleichzeitigen systematischen Abbau der Unterbringungskapazitäten ohne soziale Betreuung (Obdachlosenheim/Pensionen).
3. Zielgruppenbezogene Prioritätensetzungen, insbesondere bei
 - den Familien/Elternteilen mit Kindern
 - den überschuldeten Haushalten
 - den auf der Straße lebenden Menschen
 - den älteren, pflegebedürftigen Menschen.
4. Sicherstellung der niedrighschwelligsten medizinischen Versorgungsangebote.
5. Aufbau eines Qualitätssicherungssystems für die Angebote im Hilfesystem.“

Des Weiteren hat das Abgeordnetenhaus am 7. Mai 1998 beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, bis zum 31. Dezember 1998 auf der Grundlage der zu erarbeitenden Leitlinien zu Hilfen für ‚Wohnungslose in Berlin‘ einen Obdachlosenrahmenplan zu erarbeiten und dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis zu geben.

Der Obdachlosenrahmenplan soll als Grundlage für die Analyse, den prognostizierten Bedarf und die finanzielle Ressourcenplanung bei einer bezirksübergreifenden Hilfe- und Maßnahmenplanung dienen.

An der Erstellung des Plans sollen die Bezirke ebenso wie die LIGA-Verbände die Möglichkeit zur Mitwirkung erhalten.

Der Rahmenplan wird alle zwei Jahre fortgeschrieben.“

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales hat zur Umsetzung der Beschlusslage eine „Beratergruppe Wohnungslosenspolitik“ unter Leitung von Frau Senatorin Hübner eingerichtet. In der Beratergruppe sind die wesentlichen Repräsentanten/-innen und Experten/-innen aus dem Politik- und Arbeitsgebiet der Wohnungslosenhilfe und Wohnraumversorgung vertreten.

Als Partner/-innen für die Umsetzung der Maßnahmen und Experten/innen „vor Ort“ waren beteiligt:

- die Sprecherinnen der Bezirksstadträtinnen und Bezirksstadträte für den Bereich Soziales
- die Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege
- die Verbände der Wohnungswirtschaft
- die Kirchenvertreter/-innen
- die Ärztekammer Berlin
- der Arbeitskreis Wohnungsnot.

Auf der Senatsebene und seitens des Abgeordnetenhauses waren beteiligt:

- die sozialpolitischen Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin
- die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr
- die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport
- die Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen
- das Landesamt für Gesundheit und Soziales.

Die Beratergruppe hat am 24. Juni 1998, 11. September 1998 und 17. Februar 1999 getagt. Zur Vertiefung von verschiedenen Themenbereichen hat sich zusätzlich eine Arbeitsgruppe am 17. Juli und 17. August 1998 getroffen.

Grundlage der Diskussion war das von der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vorgelegte „Eckpunktepapier zur Wohnungslosenspolitik in Berlin – Thesenpapier“. Die Vorlage basiert auf den o. a. Zielen und Leitlinien gemäß dem Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 7. Mai 1998 und benennt darüber hinaus die rechtlichen und organisatorischen Instrumentarien sowie den erforderlichen Handlungsrahmen bzw. Maßnahmenplan zu deren Umsetzung auf der Bezirks- und Senatsebene.

Nach Erörterung des Papiers in der Beratergruppe wurden die Teilnehmer/-innen um eine zusammenfassende und in ihren jeweiligen Gremien abgestimmte schriftliche Stellungnahme gebeten. Die Stellungnahmen sind in der Vorlage des Senats zu „Leitlinien und Maßnahmen- bzw. Handlungsplan in der Wohnungslosenhilfe und -politik“ (Teil I.) berücksichtigt worden sowie letzte Hinweise und Ergänzungen aus der Diskussion vom 17. Februar 1999 in die Gesamtvorlage (Teile I. und II.) aufgenommen worden.

B. Leitgedanken der Beratergruppe

In der Beratergruppe haben sich folgende Leitgedanken herauskristallisiert, die sich in Zieldefinition, Leitlinien und Maßnahmenplan (Teil I.) wieder finden (zu den Dissenspunkten, siehe nachfolgenden Punkt C.):

- Es wird grundsätzlich von dem Begriff der „Wohnungslosen“ und den von „Wohnungslosigkeit Bedrohten“ ausgegangen. Der üblicherweise in der Öffentlichkeit verwendete Begriff der „Obdachlosen“ erfasst die Problemlage dagegen nur unzureichend.

Des Weiteren wird auf den zusammenfassenden Oberbegriff der „Wohnungsnotfälle“ entsprechend der Definition des Deutschen Städtetages verwiesen.

In der Fachdiskussion wird darüber hinaus, insbesondere in Verbindung mit der Wohnungslosigkeit von Frauen, von so genannter „verdeckter Wohnungslosigkeit“ gesprochen.

Es wird grundsätzlich von volljährigen Personen (18 Jahre und älter) mit und ohne Kinder ausgegangen, die unter die Regelungen des BSHG fallen.

Erläuterung:

Als wohnungslos werden definiert all jene, die keine eigene Wohnung bzw. keinen eigenen Mietvertrag haben und in verschiedenen Einrichtungen für Wohnungslose untergebracht sind (Unterbringungen nach § 72 BSHG und nach dem Ordnungsrechts) sowie die auf der Straße lebenden Menschen.

Die Wohnungslosen in Einrichtungen werden von den Sozialämtern registriert und der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales im Rahmen der Quartalsstatistik als „Wohnungslose“ gemeldet.

Unter dem Begriff der „Obdachlosen“ werden i. d. R. diejenigen verstanden, die „kein Dach über dem Kopf“ haben bzw. auf der Straße leben. Dieser Personenkreis stellt jedoch nur einen Teil aller Wohnungslosen dar. Da auf der Straße lebende Menschen i. d. R. bei den Sozialämtern nicht registriert sind, handelt es sich um eine so genannte Dunkelziffer.

Unter Berücksichtigung der Präventionsmaßnahmen sind den Wohnungslosen diejenigen hinzuzurechnen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind.

Der zusammenfassende Oberbegriff der Wohnungsnotfälle, auf den sich der Deutsche Städtetag verständigt hat, umfasst zusätzlich zu den Wohnungslosen und den von Wohnungslosigkeit Bedrohten diejenigen, die „aus sonstigen Gründen in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben“ (siehe Teil I., Punkt C., III.).

- Kennzeichnend für das Klientel der Wohnungslosen sind i. d. R. komplexe soziale Problemlagen nach § 72 BSHG, die die Betroffenen aus eigenen Kräften nicht überwinden können und daher auf sozialstaatliche Hilfen angewiesen sind. Auf die Gründe kommt es dabei nicht an. Sie können in äußeren Umständen oder in der Person der Hilfe suchenden liegen.

Erläuterung:

Die besonderen Lebensverhältnisse sind geprägt durch Arbeitslosigkeit, Überschuldung, Wohnungslosigkeit, Straffälligkeit, Krankheit (insbesondere Suchtabhängigkeit und psychische Erkrankungen), sexuelle und/oder häusliche Gewalt sowie Prostitution, fehlende familiäre oder andere soziale Beziehungen bis hin zu Verwahrlosungs- bzw. Abbauerscheinungen. In der Regel treffen mehrere der genannten Faktoren gleichzeitig zu.

- Der qualifizierten sozialen Beratung und Betreuung kommt daher ein zentraler Stellenwert bei allen Maßnahmen im Bereich der Wohnungslosenhilfe zu. Bei den vorhandenen und zu planenden Angeboten ist dem Erfordernis der Betreuung in besonderer Weise Rechnung zu tragen.

Erläuterung:

Die Beratergruppe hat sich von der Erkenntnis leiten lassen, dass frühzeitige und gezielte ambulante und stationäre Hilfen dazu beitragen, die Selbsthilfekräfte der Betroffenen zu

stärken und individuelle Wege aus den, durch soziale Schwierigkeiten gekennzeichneten besonderen Lebensverhältnissen zu finden.

Die Hilfemaßnahmen erfolgen – je nach individuellem Bedarf – ambulant in Verbindung mit der Wohnraumversorgung und dem Wohnraumerhalt einschließlich ambulanter Wohnformen nach § 72 BSHG sowie stationär in Verbindung mit befristeten Maßnahmen nach § 72 BSHG.

- Qualifizierte Hilfemaßnahmen mit dem Ziel der Prävention und (Re-)Integration erfordern den Einsatz finanzieller Ressourcen und können daher kurzfristig zu finanziellen Mehrbelastungen im Landeshaushalt führen. Es kann jedoch von der Annahme ausgegangen werden, dass durch gezielte Prävention und (Re-)Integration die Mehrausgaben mittel- bis längerfristig mehr als kompensiert werden können.

Erläuterung:

Die Beratergruppe hat deutlich darauf hingewiesen, dass qualifizierte Hilfemaßnahmen kurzfristig zu finanziellen Mehrbelastungen im Landeshaushalt führen werden. Die höheren Ausgaben werden jedoch mittel- bis längerfristig dadurch kompensiert, dass die ansonsten durch länger andauernde Wohnungslosigkeit entstehenden gesellschaftlichen Folgekosten reduziert bzw. vermieden werden können.

- Qualifizierte soziale Beratung und Betreuung auf der Grundlage von § 72 BSHG hat auch Grenzen. Diese sind einerseits durch die besondere Lebenslage und Persönlichkeitsstruktur eines Teils des Klientels begründet. Andererseits sind die Hilfemaßnahmen tendenziell zeitlich befristet, da mit der Hilfe eine Überwindung der sozialen Schwierigkeiten angestrebt wird.

Unter dem Aspekt der zeitlichen Begrenzung und Zielerreichung ist auch die Evaluation der Angebote des Wohnungslosenhilfesystems erforderlich.

Erläuterung:

Nicht jeder/jede Wohnungslose kann in eine eigenständige Lebens- und Haushaltsführung in Verbindung mit Wohnraum auf der Grundlage der Hilfen nach § 72 BSHG reintegriert werden (z. B. pflegebedürftige bzw. stark verwahrloste Langzeitwohnungslose). Für dieses Klientel sind geeignete Unterbringungs- und Betreuungsformen in Verbindung mit anderen Hilfen nach dem BSHG zu prüfen.

Soziale Beratung und Betreuung soll Hilfe zur Selbsthilfe sein. Sie soll zu einer Überwindung der sozialen Schwierigkeiten führen. In diesem Sinne sind die Hilfen nach dem BSHG tendenziell zeitlich befristet. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass der Gesamtplan des Sozialhilfeträgers nach § 72 Abs. 2 BSHG zur Anwendung kommt mit dem Ziel der Organisation und Koordination der Hilfen. Wirksamkeit und Erfolg der Maßnahmen (Evaluation) sind zu überprüfen.

- Grundlage für die Überprüfung und Weiterentwicklung von Angeboten im Wohnungslosenhilfesystem ist eine differenzierte Zielgruppenbetrachtung. In diesem Sinn sind die in dem Beschluss des Abgeordnetenhauses benannten Zielgruppen im Bereich der Wohnungslosenhilfe zu erweitern bzw. zu modifizieren.

Begründung:

Gezielte sozialpädagogische Intervention setzt die konzeptionelle und praktische Orientierung an den besonderen Problemlagen der Klienten voraus.

Das Klientel der von Wohnungslosigkeit Betroffenen und hiervon Bedrohten ist hinsichtlich der Komplexität der Problemlagen und der erforderlichen Intensität und Dauer der Betreuung heterogen. Es reicht von Alleinstehenden und

Familien mit Mietschulden, bei denen durch Mietübernahmen nach § 15 a BSHG in Verbindung mit qualifizierter Beratung die Wohnungslosigkeit verhindert werden kann bis hin zu stark verwahrlosten Menschen mit erheblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die beispielsweise seit Jahren auf der Straße leben und bei denen Reintegrationsmaßnahmen auf der Grundlage des § 72 BSHG i. d. R. nicht mehr möglich sind. Bei letzteren sind andere Hilfen nach dem BSHG zu prüfen.

Bei der Überprüfung und Weiterentwicklung von Angeboten ist daher der zielgruppenbezogene Hilfebedarf zu berücksichtigen.

- Die Struktur und Entwicklung des Wohnungsmarktes hat Einfluss auf die Wohnungslosigkeit und deren Entwicklung. Daher ist eine enge und verbindliche Kooperation mit der Wohnungswirtschaft von besonderer Wichtigkeit.

Begründung:

Die Angebote freier Träger im Bereich des betreuten Einzel- und Gruppenwohnens, die Reintegrationschancen von Alleinstehenden und Familien im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ oder im Rahmen der eigenständigen Wohnraumversorgung der Bezirksämter sind eng mit dem Wohnungsmarkt verbunden (quantitatives und qualitatives Angebot an Wohnungen für sozial Schwache, Angebotsstruktur bei den Einraum- und Mehrraumwohnungen, Mietentwicklung im Neubau und Altbaubestand).

Sollten Engpässe auf dem Wohnungsmarkt auftreten, bedingt durch Wegfall von Belegungsbindungen, Reduzierung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus (1. Förderung) und steigende Mieten (insbesondere im Altbaubestand), können diese wiederum zu einer wachsenden Zahl an Wohnungslosen führen. Eine enge und verbindliche Kooperation mit der Wohnungswirtschaft eröffnet Handlungsspielräume, um den Wohnraum für besonders benachteiligte Gruppen zu sichern und auszubauen.

- Wohnungslosenhilfe und -politik ist eine Querschnittsaufgabe und bedarf der Vernetzung aller Beteiligten. Neben der Wohnungswirtschaft betrifft dies insbesondere die Bereiche der Verwaltung und Politik, die Projekte und Wohlfahrtsverbände. Die hierfür erforderlichen Kooperationsbeziehungen sind zu stärken und immer wieder neu einzufordern.

Begründung:

Eine Reihe von Problemen in Verbindung mit Wohnungslosigkeit betreffen nicht nur eine Fachverwaltung bzw. nicht nur ein politisches Ressort. Tangiert sind neben verschiedenen Aspekten der Sozial- und Gesundheitspolitik beispielsweise die Ordnungs- bzw. Sicherheitspolitik, Wohnungsbau-, Jugend- und Familienpolitik. Dies gilt sowohl für die Senats- als auch für die Bezirksebene. Darüber hinaus sind als Kooperationspartner – neben der Wohnungswirtschaft – die Projekte und die verschiedenen Wohlfahrtsverbände einschließlich der Kirchen zu nennen.

Wohnungslosenhilfe und -politik als Querschnittsaufgabe macht daher eine Vernetzung aller Beteiligten sowohl in Verwaltung und Politik auf der Senats- und Bezirksebene als auch der Träger und Projekte erforderlich. In der praktischen Arbeit können dabei eine Reihe von Problemen und Hindernissen auftreten. Die erforderlichen Kooperationsbeziehungen sind zu stärken und immer wieder neu einzufordern.

C. Grundsätzliche Dissenspunkte in der Beratergruppe

Verschiedene Teilnehmer/-innen der Beratergruppe haben darum gebeten, relevante Dissenspunkte in den Bericht aufzunehmen. Diesem Anliegen wird im Folgenden entsprochen.

1. Von einem Teil der Beratergruppe wird in letzter Konsequenz die Forderung nach Änderung des AZG – Gesetz über die Zuständigkeit in der Berliner Verwaltung – erhoben mit

dem Ziel der Zuordnung relevanter Steuerungs- und Planungsaufgaben zur Senats- sowie der Ausübung von Kontroll- und Weisungsrechten bei der Umsetzung der Maßnahmen auf der Bezirksebene. Dies beinhaltet beispielsweise Weisungen des Senats zur ausschließlichen Belegung von Einrichtungen nach § 72 BSHG sowie Verwaltungsvorschriften zur verbindlichen Einrichtung von Fachstellen in den Bezirken. Des Weiteren wird in diesem Zusammenhang gefordert, eine Zweckbindung der Zuwendungsmittel für die Kältehilfe (die Mittel wurden im Jahr 1995 von der Hauptverwaltung an die Bezirke übertragen) vorzunehmen.

Als Begründung wird u. a. darauf verwiesen, dass Armut und Wohnungslosigkeit gesamtstädtische Probleme sind, die eine zentrale, überbezirkliche Planung, Steuerung und Koordination der Wohnungsnotfallhilfe notwendig machen und daher die eindeutige Zuordnung dieser Kompetenzen beim Senat im Rahmen einer AZG-Änderung erforderlich ist. Die Autonomie der Bezirke oder die Prinzipien der Verwaltungsreform werden grundsätzlich nicht in Frage gestellt.

Demgegenüber vertritt die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales in Übereinstimmung mit den Bezirksvertretern/-vertreterinnen die Position einer weitgehenden Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Bezirksämter im Bereich der Wohnungslosenhilfe.

Als Begründung wird darauf verwiesen, dass es sich bei der Wohnungslosenhilfe überwiegend um Aufgaben handelt, für die keine Fachaufsichtsfunktion des Senats im AZG verankert ist. Damit wird auch dem Berliner Verwaltungsreformprozess mit dem Ziel der zunehmenden Eigenständigkeit und Ressourcenverantwortlichkeit der Bezirksämter entsprochen.

In diesem Sinne regeln die Bezirksämter von Berlin alle Einzelangelegenheiten der Sozialhilfe in eigener Zuständigkeit und Verantwortung als Bezirksaufgabe (Prüfung der individuellen Anspruchsgrundlagen und des Hilfebedarfs, Erstellung des Gesamtplans nach § 72 BSHG und Koordination der erforderlichen Hilfen, Belegung von und Kostenübernahmeerklärung für entsprechende Einrichtungen). Des Weiteren sind sie für die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegende Projekt- bzw. Zuwendungsförderung (z. B. Kältehilfeeinrichtungen, ganzjährig geöffnete Wärmestuben und Notübernachtungen, Besondere Soziale Wohnhilfen) einschließlich der Bedarfsermittlung, Angebotsplanung, Begleitung und Betreuung von Projekten sowie der Bereitstellung finanzieller Ressourcen verantwortlich.

Dies bedeutet auch, dass die von Teilen der Beratergruppe geforderte Zweckbindung der Zuwendungsmittel für die Kältehilfe der dezentralen Ressourcenverantwortlichkeit widersprechen würde und daher nicht angestrebt wird.

Die Aufgaben der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales einschließlich des Landesamtes für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) als nachgeordneter Einrichtung liegen primär bei Grundsatzangelegenheiten der Wohnungslosenhilfe und -politik, das heißt unter anderem Entwicklung und Abstimmung von Zielen, Leitlinien und Eckpunkten in der Wohnungslosenhilfepolitik, des hieraus resultierenden Maßnahmen- und Handlungsplans auf gesamtstädtischer Ebene unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten auf der Senats- und Bezirksebene, Initiieren von Fachdiskussionen und von entsprechenden Modellprojekten.

Darüber hinaus liegt nach dem AZG die Zuständigkeit für berlinweite Abschlüsse von Vereinbarungen auf der Grundlage von § 93 Abs. 2 BSHG in der ab 1. Januar 1999 geltenden Fassung auch für Einrichtungen nach § 72 BSHG weiterhin bei der Hauptverwaltung (Rahmenvereinbarungen und -vorgaben, finanzielle und personelle Standards etc. sowie Einzelvereinbarungen).

Des Weiteren ist ein Teil der Zuwendungsprojekte in den öffentlich-rechtlichen Vertrag der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales mit der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtsverbände überführt worden und damit in der gemeinsamen Zuständigkeit der Hauptverwaltung und der Liga.

Die Hauptverwaltung trifft damit Aussagen gesamtstädtischer und grundsätzlicher Art. Die Feinplanung und Umsetzung von Einzelmaßnahmen obliegt dagegen den Bezirken. Hierin besteht Konsens mit den Bezirken.

Weitergehende Weisungs-, Eingriffs- und Kontrollrechte auf Seiten der Hauptverwaltung sowie eine Änderung des AZG sind nicht intendiert.

2. Ein Teil der Beratergruppe fordert als Konsequenz aus Punkt 1. einen Obdachlosenrahmenplan mit quantitativer Ausrichtung, das heißt Prognose der zukünftigen Entwicklung und Quantifizierung des Bedarfs sowie der Angebote (Bestandserhebung und -bewertung) im Land Berlin einschließlich der Vorgabe von verbindlichen Qualitätsstandards für die Angebote auf der Bezirksebene.

Es wird gefordert, eine verbindliche Sozialberichterstattung und Sozialplanung zu erstellen, da diese für das Vorhaben eines Obdachlosenrahmenplans und dessen konsequente Umsetzung unerlässlich ist.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales vertritt die Position, dass ein, an den aktuellen Problemen und Defiziten orientierter Maßnahmen- bzw. Handlungsplan auf der Senatsebene Priorität hat (siehe Teil I.). Im Unterschied zu einem Obdachlosenrahmenplan wird ein Handlungsplan dem Erfordernis zeitnaher Problemlösungen am besten gerecht.

Darüber hinaus sind die Voraussetzungen für eine differenzierte Bedarfs- und Bestandserhebung sowie Einrichtungsplanung mit verbindlichem Charakter für die Bezirksebene sowohl rechtlich als auch statistisch und personell nicht gegeben (zu den rechtlichen Voraussetzungen, siehe 1.). Die Bezirke sind allerdings aufgefordert, Analysen und Planungen im Rahmen der eigenverantwortlichen Ressourcensteuerung zu erarbeiten. Dies ist Konsens bei den Bezirken.

Zur Festlegung von verbindlichen Qualitätsstandards wird darauf verwiesen, dass dies nur für Einrichtungen nach § 72 BSHG gilt, für die die Hauptverwaltung entsprechend der Zuständigkeitsregelung des AZG berlinweite Vereinbarungen auf der Grundlage von § 93 BSHG abgeschlossen hat (siehe 1.).

Für die Zuwendungsprojekte im Rahmen des Vertrages mit der Liga werden entsprechende Maßnahmen der Qualitätsentwicklung und -sicherung in Zusammenarbeit mit der Liga zur Zeit entwickelt.

Zur Sozialberichterstattung und Sozialplanung wird auf die weitere parlamentarische Beratung in Verbindung mit dem entsprechenden Auftrag des Abgeordnetenhauses verwiesen.

3. Weitergehende Vorstellungen bestehen beim Arbeitskreis Wohnungsnot zur Einrichtung und Besetzung einer unabhängigen Enquete-Kommission mit dem Ziel der Erstellung, kontinuierlichen Fortschreibung und Umsetzung eines Obdachlosenrahmenplans in Verbindung mit einer umfassenden Sozialberichterstattung.

Als Begründung wird davon ausgegangen, dass für eine verbindliche und fundierte Sozialberichterstattung und Sozialplanung als Voraussetzung für einen Obdachlosenrahmenplan die Einsetzung einer Enquete-Kommission erforderlich ist.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales befürwortet ein beratendes Gremium (Beirat oder Expertenkommission) mit dem Ziel, die weitere Arbeit von Verwaltung und Politik fachlich-qualifiziert zu begleiten und zielgenauer zu gestalten. Dies beinhaltet auch, die Umsetzung des Maß-

nahmen- und Handlungsplan (siehe Teil I.) prozesshaft zu begleiten und weiterzuentwickeln. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen sollen Funktion, Aufgaben und Besetzung eines solchen Gremiums für die Umsetzung weiter erörtert werden. Zur Sozialberichterstattung wird auf Punkt 2. verwiesen.

4. Ein weiterer Dissenspunkt ist die Forderung von Teilen der Beratergruppe nach Aufnahme bestimmter Zielgruppen in die konzeptionelle Weiterentwicklung des Wohnungslosenhilfesystems. Dies betrifft insbesondere Angebote für die Gruppe der Ausländer, die sich illegal im Land aufhalten bzw. der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Insbesondere die Wohlfahrtsverbände und kirchlichen Träger sehen bei diesem Personenkreis einen zunehmenden Bedarf.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales verweist bei dieser Personengruppe demgegenüber auf die Regelungen und Leistungsgewährungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und die entsprechenden Rundschreiben für das Land Berlin sowie auf das geltende Ausländergesetz (s. hierzu auch die Ausführungen in Teil I., Punkt C., III.3.).

5. Dissens besteht zur Forderung nach Änderung der bestehenden „Ausführungsvorschriften (AV) örtliche Zuständigkeit“. Danach ist derjenige Sozialhilfeträger für die Leistungsgewährung in Einrichtungen nach § 72 BSHG zuständig, in dessen Bezirk der Wohnungslose früher seinen Wohnsitz hatte und nicht derjenige Sozialhilfeträger, in dessen Bezirk sich die Einrichtung befindet. Diese Regelung ist im Einvernehmen zwischen der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales und den Bezirksämtern getroffen worden.

Demgegenüber wird insbesondere von der Liga gefordert, die Leistungsverpflichtung bei demjenigen Sozialhilfeträger zu verankern, in dessen Bezirk die genannte Einrichtung liegt. Dies würde für den Träger der Einrichtung den Kontakt zum Sozialhilfeträger erleichtern.

Für die Bezirksämter würde diese Regelung jedoch zu einer ungleichen Lastenverteilung führen und wird daher abgelehnt.

6. Im Rahmen der Weiterentwicklung des vorhandenen Systems der medizinischen Versorgung von wohnungslosen, auf der Straße lebenden Menschen ist im Laufe der weiteren Arbeiten noch zu prüfen, ob ein Konsens hergestellt werden kann.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales wird eine Gesamtkonzeption unter Berücksichtigung der derzeitigen Defizite bzw. des Bedarfs an fachärztlicher und zahnärztlicher Weiterbehandlungen einschließlich diagnostischer Erfordernisse sowie der Finanzierungsmöglichkeiten erarbeiten. Die Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) werden in der Gesamtkonzeption berücksichtigt werden (siehe auch Teil I., Punkt C., III.3.).

Konsens besteht darin, dass der Sicherstellungsauftrag für ärztliche und zahnärztliche Behandlungen grundsätzlich bei den Leistungsanbietern, der Kassenärztlichen und Kassenzahnärztlichen Vereinigung, liegt. Das zentrale Problem bei den auf der Straße lebenden Menschen besteht darin, dass rd. 75 % weder krankenversichert sind noch einen Behandlungsschein des Sozialamtes vorweisen können, was die Kostenübernahme seitens der Sozialämter erschwert und zur Folge hat, dass den Leistungsanbietern die entstandenen Kosten nicht in jedem Fall erstattet werden.

Anlage 1

SenGesSoz
V D 61

29. April 1999

**Entwicklung der Wohnungslosenzahlen
ab 1988**

Wohnungslosenstatistik ab 1988 ; bis 1997 jeweils IV. Quartal ab 1998 jeweils I., II., III. und IV. Quartal						
				Abweichung zum Vorjahr /Quartal		
Jahr/Quartal	Wohnungslose gesamt	davon: Ost	West	Ost	West	insgesamt
IV. Quartal 1988	5.577		5.577			
IV. Quartal 1989	6.386		6.386		809	809
IV. Quartal 1990	7.110		7.110		724	724
IV. Quartal 1991	8.185		8.185		1.075	1.075
IV. Quartal 1992	9.840		9.840		1.655	1.655
IV. Quartal 1993	11.603		11.603		1.763	1.763
Einführung "Geschütztes Marktsegment" zum 1.11.1993						
IV. Quartal 1994	10.558	771	9.787		-1.816	-1.045
Sonderabfrage incl. Ostteil der Stadt						
IV. Quartal 1995	10.497	2.751	7.746	1.980	-2.041	-61
ohne BA Schberg/Umstellung der Statistik ab 1. Quartal 1995/ incl. Ostteil der Stadt						
IV. Quartal 1996	9.872	2.804	7.068	53	-678	-625
ohne BA Schberg						
IV. Quartal 1997	8.950	2.490	6.460	-314	-608	-922
I. Quartal 1998	8.449	2.689	5.760	199	-700	-501
II. Quartal 1998	8.891	3.081	5.810	392	50	442
III. Quartal 1998	8.131	2.696	5.435	-385	-375	-760
IV. Quartal 1998	7.273	2.558	4.715	-138	-720	-858

* vorbehaltlich der Bereinigung durch die Sonderumfrage zu wohnungslosen Familien/Elternteilen mit Kindern aus Okt. 1998

Anlage 2

Angebotsstruktur für wohnungslose volljährige Menschen

Einrichtungen	Rechtsgrundlage	Finanzierung	Leistung
Unterbringungen in kommunaler, freigem., gewerblicher Trägerschaft ambulant:	AZG ASOG	Bezirkshaushalt, § 11 BSHG (HzL), Selbstzahler	Unterkunft keine bis geringe Unterstützungsleistung (Personalschlüssel 1:100)
Betreutes Einzelwohnen	§ 72 BSHG	Entgeltvereinbarung gem. § 93 BSHG	Beratung und Betreuung durch Fachpersonal mit festgelegten Leistungen und deren Umfang
Betreutes Gruppenwohnen stationär:	§ 72 BSHG	Entgeltvereinbarung gem. § 93 BSHG	Beratung und Betreuung durch Fachpersonal mit festgelegten Leistungen und deren Umfang
Übergangsheime	§ 72 BSHG	Entgeltvereinbarung gem. § 93 BSHG	Unterkunft, Beratung und Betreuung durch Fachpersonal mit festgelegten Leistungen und deren Umfang
Kriseneinrichtungen	§ 72 BSHG	Entgeltvereinbarung gem. § 93 BSHG	Unterkunft, Beratung und Betreuung durch Fachpersonal mit festgelegten Leistungen und deren Umfang
Krankenstation	§ 72 BSHG	Entgeltvereinbarung gem. § 93 BSHG	Unterkunft, Verpflegung, Beratung, Betreuung und Pflege durch Fachpersonal mit festgelegten Leistungen und deren Umfang
Sonstige Einrichtungen:			
Kältehilfe	§ 72 BSHG	Zuwendung Bezirke Eigenmittel der Anbieter	individuell im Zuwendungsbescheid festgelegt
Beratungsstellen, ganz-jährige Notübernachtungen, med. Versorgung, etc.	z.T. § 72 BSHG	Zuwendung über LIGA-Vertrag	individuell im Zuwendungsbescheid festgelegt
„Graumarkt“ von ambulanten Diensten und stationären Angeboten	SenGesSoz unbekannt	Zuwendung Bezirke, Leistungsverträge, Einzelabsprachen zwischen Anbietern und Kostenträgern	SenGesSoz nicht bekannt