

Auftraggeberin



Evaluation der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII

Bericht

INHALTSVERZEICHNIS

KURZFASSUNG	6
1 EINLEITUNG	9
2 METHODISCHES VORGEHEN.....	11
2.1 Literaturrecherche und Aufbereitung des Wissensstandes	12
2.2 Kontextinformationen zu den Berliner Rahmenbedingungen	13
2.3 Aktenanalyse.....	13
2.4 Fokusgruppen und Interviews.....	16
3 INTEGRIERTER EVALUATIONSBERICHT	18
3.1 Bestandsaufnahme zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in Berlin.....	18
3.1.1 Vom BSHG zum SGB XII.....	18
3.1.2 Leistungstypen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in Berlin	20
3.1.3 Ausgaben, Platzzahlen und Angebotsstruktur	27
3.1.4 Vergütung der Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII	30
3.1.5 Das „Planmengenmodell“	32
3.1.6 Trägerwohnraum als Ort der Hilfe.....	34
3.1.7 Versorgung mit Wohnraum über das Geschützte Marktsegment	35
3.2 Zum Vergleich: Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in den 16 deutschen Bundesländern	36
3.3 Beschreibung des Samples der Aktenanalyse	41
3.4 Zugang zu den Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII	43
3.4.1 Zugang für Familien sowie Allein- und Getrennterziehende.....	45
3.4.2 Vermittlungschancen von wohnungslosen Menschen aus Polen, Bulgarien, Rumänien und anderen osteuropäischen Ländern	46
3.5 Hilfebedarfsermittlung und Hilfeplanverfahren.....	47
3.5.1 Zuordnung zu den Leistungstypen.....	51
3.5.2 Dauer der Maßnahmen	55
3.6 Fallbearbeitung und Fallverlauf	58
3.6.1 Mitwirkung im Hilfeprozess	58

3.6.2	Wohnungsvermittlung und „Wohnfähigkeit“	60
3.6.3	Ergebnisse der Hilfeprozesse	64
3.7	Ungedeckte Bedarfe, Bedarfe nach anderen Sozialgesetzbüchern und verbundene Hilfen	66
3.7.1	Schnittstellen zur Eingliederungshilfe.....	66
3.7.2	Junge Volljährige in den Wohnungsnotfallhilfen.....	70
3.7.3	Familien sowie Allein- und Getrennterziehende	72
3.8	Housing First	75
3.8.1	Housing First – ein spezifischer Hilfeansatz.....	75
3.8.2	Der Ist-Stand der Housing-First-Angebote in Berlin und Verstetigungsansätze in anderen Bundesländern.....	76
3.8.3	Anforderungen an eine Verstetigung des Housing-First-Ansatzes aus Sicht der Berliner Projektträger	78
4	DISKUSSION UND EMPFEHLUNGEN ZUR WEITERENTWICKLUNG DER HILFEN NACH §§ 67 FF. SGB XII.....	82
4.1	Zusammenfassende Einordnung der Befunde	83
4.2	Ansatzpunkte für Verbesserungen bei den bestehenden Leistungstypen	86
4.3	Problematische Rahmenbedingungen führen zu Selektion und Ausschluss ..	88
4.4	Flexibilisierung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII	91
4.5	Zentrale Herausforderung für das gesamte Hilfesystem: Wohnungsbeschaffung.....	93
4.6	Familien mit neuen Bedarfen?.....	94
4.7	Schnittstellen zu den niedrigschwelligen Hilfen	95
4.8	Schnittstellen zu Jugend- und Eingliederungshilfe	96
4.9	Housing First in das Berliner System der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII integrieren.....	98
	LITERATUR	103
	ANHANG	107

TABELLEN

Tabelle 1: In die Aktenanalyse einbezogene Fallakten	14
Tabelle 2: Maßnahmeplätze nach Leistungstyp und Arbeitsstandort des Anbieters, 1.1.2024	28
Tabelle 3: Wohnsituation bei Hilfebeginn.....	43
Tabelle 4: Ergebnisse der Aktenanalyse: Zugang zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII	43
Tabelle 5: Durchschnittliche Dauer beendeter Maßnahmen, in Monaten	56
Tabelle A1: Leistungsberechtigte zum Stichtag 15.10. nach Jahren	113
Tabelle A2: Belegtage nach Leistungstyp und Jahren	113

ABBILDUNGEN UND ÜBERSICHTEN

Übersicht 1: Leistungstypen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in Berlin.....	21
Abbildung 1: Dauer aller Maßnahmen, beendete Hilfen 2023, in Prozent.....	56
Übersicht A1: Erhebungsprogramm – Fokusgruppen und Einzelinterviews.....	107
Übersicht A2: Ausgewertete Dokumente	108
Übersicht A3: Leistungstypen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in den 16 Bundesländern (GISS 2025)	110

ABKÜRZUNGEN

ASOG	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin
BEW	Leistungstyp „Betreutes Einzelwohnen“
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGW	Leistungstyp „Betreutes Gruppenwohnen“
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BRV Soz	Berliner Rahmenvertrag Soziales
BSHG	Bundessozialhilfegesetz (bis 2005)
EhAP Plus	Eingliederung hilft gegen Ausgrenzung der am stärksten benachteiligten Personen
Hzü	Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten
ISP	Integriertes Sozialprogramm
JVA	Justizvollzugsanstalt
KRI	Leistungstyp „Krisen- und Clearinghaus“
KrST	Leistungstyp „Krankenstation“
KÜ	Kostenübernahme
LAGeSo	Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin
LSBTIQ*	Lesben, Schwule, Bisexuelle, trans-, intergeschlechtliche und queere Menschen
LT	Leistungstyp
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
QSD	Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste
SenASGIVA	Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung
SenFin	Senatsverwaltung für Finanzen
SenIAS	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (bis 2023)
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Ahtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SPD	Sozialpsychiatrischer Dienst
TWG	Therapeutische Wohngemeinschaft
WBS	Wohnberechtigungsschein
WuW	Leistungstyp „Wohnungserhalt und Wohnungserlangung“
ÜGH	Leistungstyp „Übergangshaus“

KURZFASSUNG

Die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V. (GISS) legt in diesem Bericht die Ergebnisse ihrer Evaluation der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. des Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch (SGB XII) in Berlin vor. Im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (SenASGIVA) untersuchte die GISS, ob die bestehenden Hilfen ausreichen, welche Bedarfe leistungsberechtigter Menschen ungedeckt bleiben und wie das System verbessert werden kann. Zudem prüfte die Evaluation, wie Housing-First-Projekte in eine Regelfinanzierung überführt werden können und welche Anpassungen des Leistungstypenkatalogs dafür nötig wären.

Die GISS nahm eine Bestandsaufnahme des Berliner Hilfesystems nach §§ 67 ff. SGB XII vor und zog einen Vergleich zur Ausgestaltung der Hilfen in anderen Bundesländern. Eine Analyse von 109 Fallakten aus allen zwölf Berliner Bezirken beleuchtete die Praxis der Leistungsgewährung. Fokusgruppen und Interviews mit Akteuren der Wohlfahrtsverbände und Leistungserbringer, der Fachstellen Soziale Wohnhilfe, der Housing-First-Projekte, der Senatssozialverwaltung und Leistungsberechtigten ergänzten die Untersuchung. Expertinnen und Experten aus angrenzenden Hilfesystemen schilderten ihre Perspektiven auf Zugänge und Hilfeprozesse.

Nach § 80 SGB XII schließen Sozialhilfeträger und Leistungserbringer Rahmenverträge, die die Grundsätze der Hilfen regeln. In Berlin gibt es sieben Leistungstypen, die 2000 vereinbart wurden: „Wohnungserhalt und Wohnungserlangung (WuW)“, „Betreutes Einzelwohnen (BEW)“, „Betreutes Gruppenwohnen (BGW)“, „Übergangshaus (ÜGH)“, „Kriseneinrichtung (KRI)“ (Krisen- und Clearinghaus), „Krankenstation (KrSt)“ und „Betreutes Gruppenwohnen für ehemals Drogenabhängige nach abgeschlossener Therapie“. Für die Evaluation wurden Leistungsakten der Leistungstypen BEW, BGW, WuW, ÜGH und KRI ausgewertet.

Die Leistungstypen WuW, BEW und BGW werden meist aufsuchend im eigenen Wohnraum, in Trägerwohnungen oder – seltener – in Unterkünften erbracht. Sie zielen auf Wohnungserhalt oder Wohnungsvermittlung. KRI und ÜGH bieten intensive Betreuung vor Ort. 2024 standen 5.325 Plätze in den Typen BEW, BGW, ÜGH und KRI zur Verfügung, davon 4.502 im BEW.¹ Der größte Anteil an allen Maßnahmen entfällt damit auf BEW.

Die Analyse zeigt, dass die Leistungstypen unterschiedliche Bedarfe abdecken. Ob und welche Bedarfe ungedeckt bleiben, lässt sich nur begrenzt aus Aktenanalysen ableiten.

¹ Für Maßnahmen nach WuW liegen keine Angaben vor.

Dennoch deuten die Ergebnisse auf Veränderungsbedarf hin. Knappe Haushaltsmittel und ein angespannter Wohnungsmarkt schränken die Gestaltung der Hilfen ein. Das 2012 eingeführte Planmengenverfahren setzt finanzielle Anreize, ein festgelegtes Budget nicht zu überschreiten, was den Zugang zu Hilfen erschweren kann. Die GISS empfiehlt, Aufwände vollständig zu berücksichtigen und Mehr- oder Minderausgaben nicht mit Bezirksbudgets zu verrechnen.

Eine Besonderheit des Berliner Systems ist die hohe Zahl der Trägerwohnungen. Diese vermeiden prekäre Wohnformen, wirken jedoch wie ein Stufensystem, das durchlaufen werden muss, um eine Wohnung zu erhalten. Der Zugang zum Geschützten Marktsegment (GMS), das Wohnraum für wohnungslose Haushalte bietet, ist an Kriterien wie eine positive Sozialprognose gebunden. Leistungserbringer prüfen während der Betreuung, ob Leistungsberechtigte „wohnfähig“ sind und am Hilfeprozess mitwirken. Eine „Mitwirkung“ ist in einigen Fällen Voraussetzung für die Aufnahme in die Hilfe. Diese Praxis erschwert den Zugang für Menschen mit komplexen Problemlagen. Auch Familien sowie Allein- und Getrennterziehende und EU-Bürgerinnen und -Bürger stoßen auf Hürden. Die GISS empfiehlt, den Zugang zum GMS ohne die vorgeschaltete Betreuung in einer Trägerwohnung zu ermöglichen und die Konzepte der „Mitwirkung“ und der „Wohnfähigkeit“ kritisch zu hinterfragen. Diese dürfen den Zugang zu Hilfen nicht blockieren.

Die Untersuchung zeigt zudem, dass Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII oft Leistungen des SGB IX ersetzen. Der Übergang in die Eingliederungshilfe ist durch langwierige Antragsverfahren und begrenzte Kapazitäten erschwert. Eine engere Zusammenarbeit zwischen den Systemen, vereinfachte Verfahren und verbundene Hilfen könnten den Übergang beschleunigen.

Für die Weiterentwicklung der Leistungstypen empfiehlt die GISS die Einführung von unterschiedlichen Vergütungsstufen für die Leistungstypen WuW, BEW, BGW und ggf. ÜGH. Grundsätzlich ist der bestehende Katalog der Leistungstypen in der Lage, unterschiedliche Bedarfe zu decken. Eine Flexibilisierung der Vergütung kann jedoch dazu beitragen, intensive Bedarfe besser zu berücksichtigen und Ausschlüsse aus den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zu vermeiden. Den besonderen Bedarfen von Familien, Allein- und Getrennterziehenden, jungen Erwachsenen oder Menschen in komplexen Lebenslagen könnte durch eine höhere Vergütungsstufe besser entsprochen werden. Kombinierte Leistungen der Jugendhilfe und der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten könnten zudem besser auf Bedarfe junger Erwachsener eingehen und etwaige Jugendhilfebedarfe zeitnah klären.

Für eine Verstetigung der Housing-First-Projekte empfiehlt die GISS, diese als eigenen Leistungstyp oder Zusatzmodul zum BEW aufzunehmen und zusätzliche Finanzmittel

dafür zur Verfügung zu stellen. Dabei sollten ein hoher Personalschlüssel, die Finanzierung der Wohnungsakquise, multiprofessionelle Teams, Peeransätze, geringere Anforderungen an Mitwirkung und Hilfeplanung sowie Zeiten, in denen die Hilfe ruht, berücksichtigt werden.

1 EINLEITUNG

Als Grundlage für eine mögliche Neukonzeption der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten hat das Land Berlin eine Evaluation der Leistungstypen in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII ausgeschrieben, die eine Analyse ausgewählter Akten, zahlreiche Interviews und Fokusgruppen mit den relevanten Akteuren, eine umfangreiche Recherche vorliegender Stellungnahmen, Rundschreiben, Anfragen und weiterer Dokumente vorsah und auf Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII zielen sollte.

In der Leistungsbeschreibung zu dem Projekt wurden Hintergründe und Zielsetzungen für die Ausschreibung benannt:

„Ob die Einteilung der Gruppen mit vergleichbaren Hilfebedarfen noch zielführend ist, soll u. a. mit der Evaluation überprüft werden. Weiterhin haben sich in den vergangenen Jahren die Bedarfe der Betroffenen stark verändert. Nicht nur hinsichtlich der fachlichen Bedarfe ist eine Änderung zu verzeichnen, sondern auch in den quantitativen Anteilen einzelner Bedarfsgruppen innerhalb der gesamten Zielgruppe, so dass das bisherige System hinsichtlich der Bedarfsdeckung überprüft werden muss.

Seitens der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege wird immer wieder die Forderung nach einer Flexibilisierung der Leistungstypen erhoben.

Darüber hinaus soll Housing First in der Regelversorgung verankert werden. Der Deutsche Verein empfiehlt hier die Umsetzung von Housing First im Rahmen der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII.“

Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse der Analysen vor, die die mit der Evaluation beauftragte Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung (GISS), Bremen, durchgeführt hat.

Im folgenden zweiten Kapitel werden die Methoden der Untersuchung dargestellt. Das dritte Kapitel enthält einen „Integrierten Evaluationsbericht“ mit einer umfangreichen Bestandsaufnahme des Berliner Systems der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, einem Vergleich der Berliner Gegebenheiten mit der Organisation der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in den 15 übrigen deutschen Bundesländern und einer Beschreibung des Samples der Aktenanalyse. In den weiteren Abschnitten des dritten Kapitels werden die Ergebnisse sowohl der Aktenanalysen als auch der Gespräche mit Fachleuten (einschließlich der Personen, die ihre Expertise aus eigener Erfahrung mit der Inanspruchnahme des Hilfesystems beziehen) präsentiert. Dabei wird unterschieden in die Zugänge zu den Leistungen (3.4), die Hilfebedarfsfeststellung und das

Hilfeplanverfahren (3.5) sowie die Fallbearbeitung und Fallverläufe (3.6). Zwei separate Abschnitte behandeln die zentralen Themen der ungedeckten Bedarfe (einschließlich der Bedarfe an Leistungen nach anderen Sozialgesetzbüchern und an verbundenen Hilfen; 3.7) sowie die Fragen rund um eine Verstetigung des Housing-First-Ansatzes als Bestandteil des Regelsystems (3.8).

Im vierten Kapitel werden die Rechercheergebnisse zusammenfassend diskutiert und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Berliner Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII vorgestellt.

Die Evaluation wäre nicht möglich gewesen ohne die Unterstützung durch Vertreterinnen und Vertreter der Fachstellen Soziale Wohnhilfe aus den Bezirken, der freien Träger der Berliner Wohnungsnotfallhilfen, der Senatsverwaltung und die Expertinnen und Experten aus eigener Erfahrung, denen hiermit ausdrücklich Dank für ihre Auskunftsbereitschaft und Mitwirkung ausgesprochen wird.

2 METHODISCHES VORGEHEN

Das Design der hier vorgelegten Untersuchung folgte dem Auftrag der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (SenASGIVA) aus der Leistungsbeschreibung, die drei Arbeitspakete vorgab:

- eine aktengestützte „Ist-Analyse“ und Bestandsaufnahme zum Berliner Hilfesystem nach §§ 67 ff. SGB XII,
- einen „Evaluationsbericht“ sowie
- „Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII“.

Arbeitspaket 1, die Aktenanalyse, sollte herausarbeiten, ob die Hilfebedarfe der Leistungsberechtigten auf Grundlage der bestehenden Leistungstypen (LT) der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII gedeckt werden können. Dazu war eine qualitativ repräsentative Stichprobe von Fallakten aus allen zwölf Berliner Bezirken und allen Leistungstypen vorgesehen, zu denen Fälle bzw. Verträge existieren. Ziel war es, insgesamt 144 Fallakten in die Analyse einzubeziehen: pro Bezirk zwölf, idealerweise zwei je Leistungstyp, darunter sowohl laufende als auch abgeschlossene Fälle. Eine ergänzende Analyse von Dokumenten diente zum Verständnis des Kontextes, in dem Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII in Berlin erbracht werden.

Im **Arbeitspaket 2, dem Evaluationsbericht**, waren die Ergebnisse der Bestandsaufnahme und Aktenanalyse zusammenzuführen, und es sollten die Fragestellungen der Auftraggeberin beantwortet werden, ob das bestehende System der Leistungstypen ausreichend ist, welche Änderungen am System notwendig sind und ob eine Flexibilisierung des Systems erforderlich ist. Der Evaluationsbericht sollte zudem die Frage beantworten, ob eine Entkoppelung von Beratungs-/Unterstützungsleistungen und Wohnen in einzelnen Leistungstypen zielführend sein kann.

Von **Arbeitspaket 3, der Empfehlung zur Weiterentwicklung der Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII**, wurden konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten erwartet. Sie sollten unter anderem durch Fokusgruppen und Interviews mit Expertinnen und Experten abgesichert werden und durch wissenschaftliche Befunde (Literatur) und eine bundesweite Recherche zu Rahmenverträgen nach § 80 SGB XII und den darin geregelten Leistungstypen der Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII gestützt sein.

Die Darstellung in diesem Abschnitt und den weiteren Teilen des Berichts orientiert sich nicht mehr exakt an den Arbeitspaketen, sondern am wissenschaftlichen Arbeitsprozess. Für die qualitative Untersuchung waren sehr unterschiedliche Arten von Material triangulierend zu erheben, auszuwerten und aufeinander zu beziehen: Literatur zum Forschungsstand, Kontextinformationen zu den Berliner Rahmenbedingungen, Fallakten

aus den Leistungsprozessen und Gesprächsmaterial aus Interviews und Fokusgruppen. Teils geschah das gleichzeitig, teils in aufeinander folgenden Arbeitsschritten, etwa um erste Erkenntnisse aus der Aktenanalyse bereits zur Entwicklung von Frageinstrumenten nutzen zu können. Um einen Evaluationsbericht erstellen zu können, mussten Analysen und Erhebungen abgeschlossen sein. Aus der Synthese der qualitativen Erhebungen leiten sich die Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Berliner Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten ab.

2.1 Literaturrecherche und Aufbereitung des Wissensstandes

Die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII haben ihre gesetzliche Grundlage in einem Bundesgesetz, dem SGB XII. Die Vorgaben zur Sozialhilfe nach diesem Buch und die Normen des Achten Kapitels, der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, werden aber nicht überall in Deutschland auf die gleiche Weise umgesetzt. Für viel Heterogenität haben die Länder gesorgt, die in ihren Ausführungsgesetzen zum SGB XII die Zuständigkeiten der überörtlichen und der örtlichen Träger der Sozialhilfe unterschiedlich regeln, und die z. B. die gesetzliche Aufgabe, Gruppen mit vergleichbaren Hilfebedarfen in Rahmenverträgen zwischen den Trägern der Sozialhilfe und den Erbringern der Leistungen zu beschreiben (§ 80 Absatz 1 Nr. 2 SGB XII), sehr unterschiedlich gelöst haben. Es lohnt sich deshalb, die Umsetzung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in Berlin mit der Umsetzung in anderen Bundesländern zu vergleichen.

Die Literaturrecherche zog landesrechtliche Regelungen in anderen Bundesländern, bundes- und landesrechtliche Aus- und Durchführungsbestimmungen, Gesetzeskommentare sowie die einschlägige Fachliteratur zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII heran. Die GISS erarbeitete eine Übersicht über die gegenwärtig bestehenden Landesrahmenverträge nach § 80 SGB XII inklusive der darin geregelten Leistungstypenbeschreibungen (Übersicht A3). Wo dies sinnvoll ist, verweist der Integrierte Evaluationsbericht (3.) vergleichend auf die Regelungen in anderen Bundesländern.

Zur Aufbereitung des Wissensstandes gehörte auch eine Darstellung zum Ansatz von Housing First. Housing First wird in Berlin erprobt und umgesetzt. Es stellt sich die Frage, ob es für diesen Ansatz einen eigenen Leistungstyp braucht, der zu entwickeln wäre, oder ob Housing First im Rahmen der bestehenden Leistungstypensystematik einen Platz erhält.

2.2 Kontextinformationen zu den Berliner Rahmenbedingungen

Die Weiterentwicklung der Berliner Leistungstypen ist in eine Diskussion eingebettet, die einerseits 2018 mit einem breit angelegten Strategieprozess unter Beteiligung aller in der Wohnungsnotfallhilfe engagierten Berliner Akteure begann und neue „Leitlinien der Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungslosenpolitik“ (SenIAS 2019) zum Ergebnis hatte. Zum anderen führte eine Veränderung im Leistungserbringer- und Vertragsrecht des SGB XII im Jahr 2020 dazu, dass der zuletzt 2016 angepasste „Berliner Rahmenvertrag gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales“ neu verhandelt werden musste. In diesem Zusammenhang waren auch die Vereinbarungen zu den oben schon genannten Merkmalen von Gruppen mit vergleichbaren Hilfebedarfen nach § 80 Absatz 1 Nr. 2 SGB XII zu überprüfen. Politik und Verwaltung, aber auch die Träger der freien Wohlfahrtspflege, befassten sich über Jahre hinweg immer wieder mit Einzelfragen der Umsetzung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII.

Um die Fülle der Dokumente aufzubereiten, die Kontextinformationen für die Evaluationsstudie enthielten, stellte der Auftraggeber diese auf einer geschützten Austauschplattform zur Verfügung (siehe Übersicht 2 im Anhang: Übersicht der ausgewerteten Dokumente). Bis Dezember 2024 ergänzte das Studienteam fortlaufend Material. Die Bestandsaufnahme zu den Berliner Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in Abschnitt 3.1. des Integrierten Evaluationsbericht (3.) greift überwiegend auf die Auswertung dieses Dokumentenkörpers zurück.

2.3 Aktenanalyse

Die konkrete Evaluation der gegenwärtigen Berliner Praxis in den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII beruhte auf der Analyse von Fallakten aus den Leistungsprozessen und auf reflektierenden Fokusgruppen und Interviews. Die Aktenanalyse ging den Fokusgruppen voraus, die Auswertungen waren zum Zeitpunkt der Gespräche mit Akteuren jedoch noch nicht abgeschlossen: Grundsätzlich musste es in einem iterativen Verfahren möglich sein, neue Fragen, die sich aus dem Gesprächsprogramm ergaben, wieder an das Aktenmaterial heranzutragen und neuen Analyseansätzen nachzugehen.

Die Akten, deren Analyse die Leistungsbeschreibung vorsah, werden in den zwölf Berliner Bezirken bearbeitet. Für die Analyse mussten sie zusammengeführt werden. Die Senatsverwaltung (SenASGIVA) stellte daher das Evaluationsvorhaben in der Runde der Sozialamtsleitungen der Bezirke am 11. April 2024 vor und bat um Unterstützung. Alle Sozialämter der Bezirke sagten ihre Teilnahme zu, und die Amtsleitungen benannten Ansprechpersonen zum Evaluationsvorhaben. Diese bereiteten die Akten für die Auswertung durch das Evaluationsteam auf.

Der zufälligen Auswahl der Fallakten lag ein einfaches Ziehungsverfahren zugrunde. Jedem Bezirk wurde ein anderer Buchstabe des Alphabets vorgegeben. Die Bezirke suchten nun für jeden Leistungstyp jeweils den ersten laufenden sowie den ersten beendeten Fall heraus, bei dem der Nachname der leistungsberechtigten Person mit dem jeweiligen Buchstaben begann. Erhielt ein Bezirk z. B. den Buchstaben „M“, war er aufgefordert, alle Fallakten alphabetisch nach Nachnamen zu ordnen und den ersten Fall des jeweiligen Leistungstyps ab dem Buchstaben M zu suchen. Begann kein Name mit M, sollte bei N weitergesucht werden. SenASGIVA erstellte für die Bezirke eine Arbeitshilfe, die das Verfahren erläuterte. Eine digitale Informationsveranstaltung für Vertreterinnen und Vertreter der Bezirke bot diesen Gelegenheit, Rückfragen zur Fallauswahl und Aktenanalyse zu stellen.

Das Untersuchungsteam erhielt PDF-Dateien mit allen Dokumenten aus der Fallakte über die geschützte Austauschplattform. Tabelle 1 zeigt, welche Akten es waren.

Tabelle 1: In die Aktenanalyse einbezogene Fallakten

Leistungstyp	Status des Falls	Anzahl der Fallakten
Wohnungserhalt und Wohnungserlangung	laufend	11
Wohnungserhalt und Wohnungserlangung	beendet	12
Betreutes Einzelwohnen	laufend	12
Betreutes Einzelwohnen	beendet	10
Betreutes Gruppenwohnen	laufend	12
Betreutes Gruppenwohnen	beendet	12
Übergangshaus	laufend	11
Übergangshaus	beendet	11
Krisenhaus	laufend	7
Krisenhaus	beendet	11
Summe laufende Fälle		53
Summe beendete Fälle		56
Gesamt		109

Quelle: Evaluation der Hilfen nach 67 ff. SGB XII, Bezirke Berlin, eigene Berechnung.

Namen und personenbezogene Informationen, die eine Identifikation hätten ermöglichen können, waren vor der Digitalisierung geschwärzt worden. Nicht jeder Bezirk konnte zu jedem Leistungstyp einen beendeten und einen laufenden Fall zur Verfügung stellen. Der Leistungstyp „Betreutes Gruppenwohnen für ehemals Drogenabhängige nach

abgeschlossener Therapie“ wurde aus der Aktenanalyse ausgeschlossen, da nicht genügend Fälle vorlagen und er konzeptionell von der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung verantwortet wird. Zum Leistungstyp „Krisenhaus“ gab es ebenfalls nicht in jedem Bezirk Fallakten. Insgesamt wurden dennoch 109 Fallakten identifiziert, die in die Analyse einbezogen werden konnten, sodass ein ausreichend großes Sample vorlag.

Mit den zur Verfügung gestellten Akten entstand ein „Berg“ von insgesamt 7.619 Seiten an Hilfeplänen, Stellungnahmen, Zwischen- und Abschlussberichten, an E-Mails, Mitteilungen, Aktenvermerken und Leistungsbescheiden, die nun auszuwerten waren. Das Evaluationsteam nutzte das Textanalysetool „MAXQDA“, um Fälle und Fülle zu strukturieren: Alle PDF-Dokumente wurden in einem Projekt zusammengeführt und teiloffen codiert.

Die Analyse der Fallakten sollte unter anderem die Frage beantworten, ob die derzeitigen Angebote bedarfsdeckend arbeiten und die Personalschlüssel die Bedarfe der einzelnen Leistungstypen abdecken können. Ferner sollte untersucht werden, ob Bedarfe bestehen, die nicht durch die derzeitigen Leistungstypen abgebildet werden, und ob daraus neue Leistungstypen für bestimmte Bedarfsgruppen abzuleiten wären. Die Aktenanalyse sollte zudem darüber Aufschluss geben, ob Bedarfe den Leistungstypen trennscharf zugerechnet werden können und welche Schwierigkeiten bei der Zuordnung zu den Leistungstypen bestehen. Bewerten etwa die Berliner Bezirke Hilfebedarfe immer gleich und greifen sie zu den gleichen Instrumenten, um die identifizierten Bedarfe zu decken? Wären bestimmte Hilfebedarfe auch durch Leistungen aus anderen Rechtskreisen zu decken?

Das MAXQDA-Codesystem orientierte sich zunächst an Analyse- und Auswertungsdimensionen, die schon vorab festgelegt werden konnten, und wurde mit fortschreitender Durchdringung des Materials ergänzt und geschärft. Es erfasst für jede Fallakte bzw. jeden Einzelfall z. B.:

- Bezirk und Leistungstyp
- Dokumentenart
- Beginn- und Enddaten der Hilfe zur Berechnung der (laufenden/abgeschlossenen) Maßnahmedauer
- Dauer der wohnbezogenen Notlage vor Beginn der Maßnahme
- Wohnsituation vor Beginn der Maßnahme
- Frühere Hilfen
- Zugangsweg in das Leistungsangebot
- Hilfeplanziele und Gewichtung der Ziele

- Zusätzliche fallbezogene Informationen zu Lebenslagen (materielle und immaterielle Mängel und Teilhabebeeinträchtigungen u. a. in den Bereichen Wohnen, Einkommen, Arbeit, Gesundheit, Schulden, Suchterkrankungen, Haftentlassung etc., soziale Schwierigkeiten, geschlechtsspezifische, migrationspezifische und andere Besonderheiten)
- Durchgeführte Maßnahmen
- Etwaige Bedarfe nach SGB VIII oder SGB IX, etwaige Bedarfe an Housing First
- Externe Fallbeteiligte
- Vermittlungen an andere Hilfen/Hilfesysteme
- Wohnsituation nach dem Ende der Maßnahme/Fallabschluss
- Rollen der beteiligten Akteure: Wer hat den Erstkontakt, stellt den Bedarf fest, legt den Leistungstyp fest?
- Bedingungen für die Leistungsgewährung, z. B. besondere Mitwirkungsverpflichtungen, „Wohnfähigkeit“
- Besonderheiten bei der Fallbearbeitung: Konflikte zwischen Leistungsberechtigten und Leistungserbringern/Abbrüche, Abstimmungsbedarfe zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern, Wechsel von Hilfeformen bzw. Leistungstypen

2.4 Fokusgruppen und Interviews

Flankierend zur Aktenanalyse führte die GISS Fokusgruppengespräche bzw. Interviews mit Leistungsträgern, Leistungserbringern und Leistungsberechtigten durch.

Fünf Fokusgruppen mit

- Vertreterinnen und Vertretern der bezirklichen Fachstellen Soziale Wohnhilfe,
- der Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Berlin und der Anbieter der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII,
- Vertreterinnen und Vertretern von Berliner Housing-First-Projekten,
- Vertreterinnen und Vertretern der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung
- sowie einer Gruppe von Leistungsberechtigten

stellten sicher, dass die Perspektiven der unterschiedlichen Akteursgruppen einbezogen und bei der fachlichen Weiterentwicklung der Leistungstypen berücksichtigt wurden. Die Gespräche erhoben die Einschätzungen der Befragten zur Bedarfsgerechtigkeit der Angebote, der Leistungen und der Finanzierungsstrukturen, zu eventuellen Lücken im

Hilfesystem und Anforderungen an die Weiterentwicklung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII.

Sechs Einzelinterviews mit ausgewählten Expertinnen und Experten aus angrenzenden Hilfesystemen ergänzten die in den Fokusgruppen vertretenen Perspektiven zur Bedarfsgerechtigkeit der Hilfen und stellten den Zugang aus anderen Hilfesegmenten in Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in den Vordergrund. Insgesamt nahmen 39 Personen an den Fokusgruppen und Einzelinterviews teil und trugen ihre Sichtweise auf die Weiterentwicklung der bestehenden Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII bei (vgl. Übersicht A1 im Anhang).

3 INTEGRIERTER EVALUATIONSBERICHT

Der folgende Abschnitt bereitet deskriptiv zunächst die zahlreichen Hintergrundinformationen auf, die – auch im Vergleich zu anderen Bundesländern – für das Verständnis des Berliner Hilfesystems nach §§ 67 ff. SGB XII und seiner Strukturen erforderlich sind. Er geht dabei gesondert auf den Hilfeansatz Housing First ein, um zu klären, ob und ggf. wie sich dieser neue Ansatz im Katalog der Berliner Leistungstypen verankern ließe. Zum besseren Verständnis der vorgestellten Befunde aus der Aktenanalyse wird das Sample der auf diesem Wege einbezogenen Fälle zunächst beschrieben (3.3).

Mit summarischen Antworten auf die vier Fragen, die der Bericht beantworten soll,² ist es nicht getan, und nicht immer lässt sich inhaltlich sinnvoll zwischen Befunden unterscheiden, die sich der Dokumenten- und Aktenanalyse oder den Expertinnen und Experten verdanken. Dieser Abschnitt macht daher den Versuch, alle Befunde der Evaluation zusammenzuführen und – soweit möglich – aufeinander zu beziehen. Das Studienteam setzt dabei auch inhaltliche Schwerpunkte, die sich nicht unmittelbar aus den Forschungsfragen ergeben, für die Weiterentwicklung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in Berlin aber relevant sein könnten.

3.1 Bestandsaufnahme zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in Berlin

3.1.1 Vom BSHG zum SGB XII

Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, die heute in Berlin erbracht werden, beruhen auf einer Systematik, die noch auf die Geltungszeit des früheren Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) zurückgeht. 1996 bestimmte eine BSHG-Reform das Verhältnis zwischen den Trägern der Sozialhilfe und den Anbietern von Leistungen neu. Sie verfolgte u. a. das erklärte Ziel, die stark steigenden Ausgaben insbesondere im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zu begrenzen. Alle gesetzlichen Neuerungen betrafen aber auch die damalige Hilfe nach § 72 BSHG (heute: § 67 SGB XII). Die Regelungen zur Subsidiarität, die vorher nur für die Träger der Wohlfahrtspflege galten, wurden auch auf gewerbliche Leistungserbringer ausgedehnt und das bis dahin geltende „Selbstkostendeckungsprinzip“ durch die Vereinbarung prospektiver, leistungsgerechter Vergütungen ersetzt. Über die zu erbringenden und refinanzierten Leistungen schlossen die zuständigen Träger der Sozialhilfe und die

² Ist das bestehende System der Leistungstypen ausreichend? Welche Änderungen sind im System erforderlich? Ist eine Flexibilisierung des Systems erforderlich? Wäre eine Entkoppelung von Beratungs-/Unterstützungsleistungen und Wohnen in einzelnen Leistungstypen zielführend?

Anbieter fortan Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen, die Grundlagen der Leistungsgewährung waren in Rahmenverträgen auf Länderebene zu regeln. Um Wettbewerb und die wirtschaftliche Leistungserbringung zu befördern, ohne das Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe zu verletzen, und um die Leistungsangebote vergleichbar zu machen, sah die Reform die Bildung von „Gruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf“ vor. Die Umsetzung dieser neuen Finanzierungs- und Vergütungssystematik brauchte Vorbereitungszeit, sodass die entsprechenden Regelungen erst 1999 in Kraft traten.

In fast allen Bundesländern gingen die Abschlüsse der Landesrahmenverträge ab der Jahrtausendwende mit der Verständigung über sogenannte „Leistungstypen“ einher, die den (vergleichbaren) Bedarf bestimmter Gruppen häufig als Bedarf an der Nutzung bestimmter Angebote (Beratungsstelle, Tagesstruktur, Unterstützung im stationären oder teilstationären Setting etc.) beschrieben und sich dabei fachlich-pragmatisch an der bestehenden Angebotsstruktur orientierten. Je nach der Zuständigkeitsverteilung zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe – festgelegt in den Ausführungsgesetzen zur Sozialhilfe der Länder –, je nach historisch gewachsener Hilfelandschaft und abhängig auch von der Frage, wie entschieden die (ver-)handelnden Akteure dem Prinzip „ambulant vor stationär“ Geltung verschaffen wollten, entstanden in den Ländern sehr unterschiedliche Leistungstypenkataloge für den Bereich der Hilfen nach § 72 BSHG.

In Berlin verständigten sich die Verhandlungspartner im Jahr 2000 auf die Leistungstypen „Wohnungserhalt und Wohnungserlangung (WuW)“, „Betreutes Einzelwohnen (BEW)“, „Betreutes Gruppenwohnen (BGW)“, „Übergangshaus (ÜGH)“, „Krisenhaus (KRI)“, „Krankenstation (KrSt)“ und „Betreutes Gruppenwohnen nach abgeschlossener Therapie für Drogenkranke“ für die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten³ (Übersicht 1). Diese Leistungstypen galten auch nach der Überführung des BSHG in das neue SGB XII im Jahr 2005 weiter. Sie wurden 2017 (WuW, BEW, BGW, ÜGH) bzw. 2019 (KRI) überarbeitet (Abgeordnetenhaus Berlin, 2022b).

Zuständig für die Leistungsgewährung im Rahmen der Sozialhilfe nach SGB XII sind in Berlin die zwölf Bezirke, und dort die „Fachstellen Soziale Wohnhilfe“. Sie sind formal verantwortlich für die Ermittlung des Bedarfs und die Entscheidung über den Leistungstyp, nach dem der Bedarf gedeckt werden soll.

³ Das Betreute Wohnen Sucht wird nicht untersucht (siehe 2.3), zu den Krankenstationen existiert derzeit kein Vertrag.

3.1.2 Leistungstypen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in Berlin

Als die Neuregelung des Vertragsrechts in der Sozialhilfe 2020 auch den Abschluss eines neuen Landesrahmenvertrags nach § 80 SGB XII (BRV Soz) erforderlich machte, übernahm die sogenannte „Kommission für den Bereich Soziales (Berliner Vertragskommission für Soziales – KO80)“⁴ den Katalog der Leistungstypen in das neue Vertrags- und Vergütungssystem.

WuW, BEW und BGW sind als „ambulante Dienste“ definiert. ÜGH und KRI sind als Wohnangebote mit intensiver Beratung und Unterstützung vor Ort konzipiert. WuW und BEW können sowohl zur Unterstützung von Menschen genutzt werden, die vor einem Wohnungsverlust stehen, als auch für bereits wohnungslose Menschen.

Für jeden Leistungstyp ist ein Betreuungsschlüssel definiert (siehe auch Übersicht 1), der festlegt, in welcher Intensität die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII durchschnittlich erbracht wird.

- Er ist mit 1 (Fachkraft) zu 14,9 (betreuten Menschen) am geringsten im WuW, in dem somit für jeden Leistungsfall durchschnittlich etwa 2,6 Stunden pro Woche (einschließlich aller Regiezeiten und indirekten fallbezogenen Arbeiten) zur Verfügung stehen.
- Mit einem Betreuungsschlüssel von 1 zu 11,4 wird im BEW gearbeitet; durchschnittlich entspricht das 3,4 Wochenstunden je Fall.
- Ein Schlüssel von 1 zu 8,8 gilt im BGW; er ermöglicht mit durchschnittlich 4,4 Wochenstunden je Fall Hilfe in einer bereits recht hohen Intensität.
- In den Übergangshäusern stehen bei einem Schlüssel von 1 zu 7,7 pro Fall durchschnittlich 5,1 Stunden pro Woche zur Verfügung.⁵
- In den Krisenhäusern kann mit einem Betreuungsschlüssel von 1 zu 2,2 in durchschnittlich 17,7 Wochenstunden besonders intensive Hilfe geleistet werden.

⁴ <https://www.berlin.de/sen/soziales/service/vertraege/sgb-xii/kommission-80/>

⁵ Laut Leistungstypenbeschreibung besteht nicht rund um die Uhr und nur an fünf Tagen je Woche Hilfebedarf; in anderen Bundesländern würden die Übergangshäuser deshalb als teilstationäre Einrichtungen gelten.

Übersicht 1: Leistungstypen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in Berlin

Leistungstyp	Ziele	Inhalt der Leistung
Wohnungserhalt und Wohnungserlangung (WuW)	Wohnungsanmietung und/oder Wohnraumerhalt, Befähigung zu einer eigenständigen und eigenverantwortlichen Lebens- und Haushaltsführung	Ambulanter Dienst: Beratung u. a. zur Erlangung von Wohnraum, zur Antragstellung auf Transferleistungen sowie Schuldenregulierung; Anleitung bzw. Unterstützung u. a. zur eigenständigen Haushaltsführung bzw. bei der Organisation des Alltags Betreuungsschlüssel 1 zu 14,9
Betreutes Einzelwohnen (BEW)	Befähigung zu einer eigenständigen und eigenverantwortlichen Lebens- und Haushaltsführung in eigenem Wohnraum. Bestehen mietvertraglich abgesicherter Wohnung bei Abschluss der Maßnahme	Ambulanter Dienst: Beratung u. a. zum Erhalt und/oder zur Erlangung eigenen Wohnraums, zur Antragstellung auf Transferleistungen sowie zur Schuldenregulierung; Anleitung bzw. Unterstützung u. a. zur eigenständigen Haushaltsführung bzw. bei der Organisation des Alltags Betreuungsschlüssel 1 zu 11,4
BGW – Betreutes Gruppenwohnen (BGW)	Befähigung zu einer eigenständigen und eigenverantwortlichen Lebens- und Haushaltsführung in eigenem Wohnraum. Bestehen mietvertraglich abgesicherter Wohnung bei Abschluss der Maßnahme	Ambulanter Dienst: Beratung u. a. zur Erlangung von Wohnraum, zur Antragstellung auf Transferleistungen sowie Schuldenregulierung; Anleitung bzw. Unterstützung u. a. zur eigenständigen Haushaltsführung bzw. bei der Organisation des Alltags Betreuungsschlüssel 1 zu 8,8
Übergangshaus (ÜGH)	Vermittlung von Grundlagen zu einer eigenständigen und eigenverantwortlichen Lebensführung. Vermittlung in bedarfsorientierte Anschlusshilfe bei Abschluss der Maßnahme	Beratung u. a. zur Antragstellung von Transferleistungen, zur Bearbeitung spezieller persönlicher Problemschwerpunkte sowie zu Anschlusshilfen und Erlangung von eigenem Wohnraum; Anleitung bzw. Unterstützung u. a. zur Organisation des Tagesablaufs bzw. bei der Einhaltung notwendiger Verpflichtungen Betreuungsschlüssel 1 zu 7,7
Krisen- und Clearinghaus (KRI)	Persönliche Stabilisierung, Fähigkeit, erste Schritte zur Klärung von Angelegenheiten einzuleiten, Inanspruchnahme bedarfsorientierter Anschlusshilfen in Anspruch zu nehmen; Abwehr von Tendenzen zur Eigen- und/oder Fremdgefährdung, persönliche und ggf. gesundheitliche sowie soziale Grundstabilisation, Einleitung der Sicherung einer materiellen Basisversorgung, Klärung des längerfristigen Hilfebedarfs, fortlaufende Motivierung zur Weitervermittlung in ein anderes, bedarfsgerechtes Leistungsangebot	Beratung u. a. über Leistungsangebote nach individueller Problemlage, zur Antragstellung von Transferleistungen sowie zur Bearbeitung spezieller persönlicher Problemschwerpunkte; Anleitung u. a. zur Beschaffung von Dokumenten und Nachweisen. Unterstützung u. a. bei der Entwicklung von Problembewusstsein und der Entscheidungsfindung über die weitere Lebensgestaltung. Krisenintervention und Clearing Betreuungsschlüssel 1 zu 2,2

Quelle: Leistungstypspezifische Regelungen (Stand 05/22). Anlagen 1a bis 1f zum Berliner Rahmenvertrag (BRV Soz) nach § 80 Abs. 1 SGB XII in der Fassung vom 1. Januar 2020, eigene Darstellung.

Wohnungserhalt und Wohnungserlangung (WuW)

WuW ist der Leistungstyp mit der geringsten Intensität. Mit diesem Leistungstyp, so eine Vertreterin der Fachstellen Soziale Wohnhilfe, versorge sie vergleichsweise selbstständige Leistungsberechtigte:

„Im WuW weiß ich, der kann schon vieles. Also ich sage ihm, was er jetzt zu tun hat, und er geht aber alleine zu seinem Ziel und wird dort sein Ziel erreichen. Aber ich muss ihn nicht begleiten, ich muss keine Schriftsätze aufsetzen für ihn, ich muss keine Telefonate mit ihm, für ihn führen, sondern ich sage ihm, was er macht, und er macht das.“

WuW, so beschreiben es die Vertreterinnen und Vertreter der Leistungserbringer, werde in der Praxis außer zur Wohnungssicherung regelmäßig „zur Nachsorge“ in der eigenen Wohnung genutzt: „Da machen wir jetzt nochmal drei Monate WuW, betreuen Sie noch mal ein bisschen nach, schauen Sie, dass die Wohnung erhalten wird.“ Eine Vertreterin der Fachstellen Soziale Wohnhilfe bewilligt WuW häufig „zum Auslaufen“ einer Hilfe.

Nach den Berichten der Interviewpersonen kam WuW früher auch in anderen Fallkonstellationen zum Einsatz: Gerade zu Beginn einer Hilfe habe man es öfter mit WuW „probiert“, um auf diesem Weg festzustellen, „welcher Leistungstyp ist überhaupt für den wirklich geeignet?“ Früher, so ein LIGA-Vertreter, hätten die Fachstellen Soziale Wohnhilfe eine WuW-Nachbetreuung auch „regelmäßig“ für Mieterinnen und Mieter in Wohnungen des Geschützten Marktsegments eingeleitet, die vorher noch keine Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII erhalten hatten: „Dazu geben wir jetzt noch mal sechs Monate, damit die Wohnung auch nicht wieder verloren geht.“ Dieser präventive Ansatz habe sich damals „durchaus bewährt“, werde aber nicht mehr verfolgt. Verändert habe sich auch die Nutzung von WuW für Personen, die ordnungsrechtlich untergebracht sind. Leistungserbringer und Fachstellen Soziale Wohnhilfe berichten übereinstimmend, „ursprünglich“ sollten mit WuW die in der ASOG-Unterbringung lebenden Menschen unterstützt werden, das aber sei „eher seltener in der jetzigen Praxis.“

Betreutes Einzelwohnen (BEW) und Betreutes Gruppenwohnen (BGW)

WuW und die beiden Leistungstypen BEW und BGW unterscheiden sich nach Ansicht der Fachstellen Soziale Wohnhilfe und der Leistungserbringer vor allem durch den Grad der „Selbstständigkeit“ der Leistungsberechtigten und das Ausmaß, in dem sie praktische Unterstützung benötigen. Die Arbeitsweise sei jedoch ähnlich.

„Wenn ich viele Übernahmen in einer Hilfe machen muss, dann ist es ein BEW. Wenn ich nur Informationen gebe und anleite, dann ist es eher ein WuW. Letztendlich ist es egal, es gibt keinen Unterschied zwischen diesen

Hilfetypen im tatsächlichen Arbeiten mit den Menschen, außer dass man Stunden weniger die Woche hat und das Amt ein bisschen Geld spart.“

Jüngeren Menschen, die sich „dann eher so im Gruppenwohnen (...) zu Hause fühlen als Ältere“, unterbreite man eher das Angebot eines BGW.

Die Personalschlüssel und lange Wege in der Großstadt wirken sich nach Einschätzung der Leistungserbringer auf die konkrete Ausgestaltung der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII im Betreuten Wohnen aus. Sie etwa könne nicht in dem Maße aufsuchend arbeiten, wie es eigentlich vorgesehen sei, berichtet eine Fachkraft. Einen verbindlich zugesagten wöchentlichen Termin hält sie immer ein. („Das wird verlangt, da gibt es auch wenig Verhandlungsspielraum.“) Ursprünglich aber sei geplant gewesen, zwischen Hausbesuchen und Terminen in ihrem Büro zu wechseln. Stattdessen fänden die Termine fast immer bei ihr im Büro statt.

„Seit Corona hat sich das ziemlich aufgeweicht, und ich würde es zeitlich auch gar nicht schaffen. Ich habe zwölf Klienten, zu jedem muss ich mich durch diese Stadt quälen, das ist utopisch.“

Nach Berichten der Akteure fällt die fachliche Entscheidung, ob eher ein WuW oder ein BEW benötigt bzw. bewilligt wird, zwar „überwiegend am Hilfebedarf“ und damit am Leistungstyp orientiert, doch spielen auch andere Steuerungsüberlegungen eine Rolle.

Vertreterinnen und Vertreter der Leistungserbringer sehen zum einen Anhaltspunkte dafür, dass einige Bezirke die Strategie verfolgen, „erstmal ein WuW anzubieten, um weniger Geld einsetzen zu müssen“. Als „Erpressung, ganz salopp gesagt“ empfand es eine Vertreterin der Leistungserbringer, wenn „das Amt sagt, ich gebe nur ein WuW und wenn ihr damit nicht zufrieden seid, gibt es gar nichts.“ Aus Sicht einer Bezirksvertreterin werde gerade bei der Zuordnung eines Falles zum WuW oder zum BEW „um jeden Euro inzwischen gefeilscht“. Das führte sie unter anderem auf fehlende Trennschärfe bei der Definition der Leistungstypen zurück: „Vielleicht kann man da WuW und BEW auch einfach nochmal genauer abgrenzen.“

Zum anderen steuern die Leistungserbringer, indem sie auszuschließen versuchen, Trägerwohnungen für WuW-Maßnahmen bereitzustellen, und den Wohnraum zunächst lieber für Maßnahmen im Betreuten Einzelwohnen vorhalten.

„Wir handhaben es so, dass wir am Anfang eigentlich BEW nur in Trägerwohnungen anbieten, weil es einfach mit mehr Aufwand verbunden ist. Also es fängt schon mal an mit dem Abschluss des Mietvertrags, Anmelden von Stromzählern. Also wir sind da wesentlich mehr in der Verantwortung eben auch als Vermieter oder Anbieter der Wohnung. Und deswegen sagen

wir, das erste halbe Jahr sollte es ein BEW sein und zum anderen hängt es natürlich von der Betreuungsintensität ab, was derjenige an Hilfen benötigt.“

Übergangshaus (ÜGH)

Im Zusammenhang mit dem Leistungstyp ÜGH sprechen die meisten Gesprächspersonen komplexere Fallgestaltungen, höhere bzw. besondere Unterstützungsbedarfe und häufig die Zielgruppe der suchterkrankten und psychisch erkrankten wohnungslosen Menschen an.

Diese Erkrankungen dürften in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII einerseits nicht im Vordergrund stehen, so der Vertreter eines Leistungserbringers, andererseits sei es aber fast unmöglich, jemanden, der auf der Straße lebe, von dort aus „in die Eingliederungshilfe zu bringen“.

„Wenn die Eingliederungshilfe in Betracht kommt, sind ja meistens auch die Problemlagen entsprechend größer eigentlich als bei einer 67er-Hilfe. Man hat also eine höhere Problemlage, meistens Menschen, die unstrukturierter sind, und der Zugang zu der Hilfe ist dafür weitaus anspruchsvoller und bürokratischer. Und von daher klappt das nicht.“

Der „Umweg“ über ein Übergangshaus, manchmal auch über eine Klinikbehandlung, erweise sich in solchen Fällen als der bessere Weg in eine Eingliederungshilfe.

Die Art der Beratung und Unterstützung, die im Übergangshaus durch den „höheren Tagessatz“ möglich ist, stellt vermutlich den wesentlichen Grund für die Nutzung dieses Leistungstyps dar. Dabei spielt die gute Erreichbarkeit der Sozialarbeit für Leistungsberechtigte, und umgekehrt die Nähe der Sozialarbeit zu den Leistungsberechtigten, eine zentrale Rolle – „die Erreichbarkeit der Leute ist wesentlich besser auf beiden Seiten“. Bei einigen Menschen wirke es sich günstig aus, wenn das Büro auch abends besetzt sei, und auch diejenigen könnten profitieren, bei denen die „Mitwirkungspflicht“ ein Thema sei. Ein Leistungserbringer vermittelt

„in Übergangshäuser, weil das dort ein bisschen einfacher ist, (...) also die Sozialarbeit ist vor Ort. Man muss nicht erst irgendwie durch die halbe Stadt fahren, um irgendwie zum Beratungsgespräch zu kommen (...). Von daher funktioniert das dann auch besser mit dieser Mitwirkungspflicht.“

Ein Befragter hatte „eine längere Suchtgeschichte“ und wurde vom Sozialpsychiatrischen Dienst seines Bezirks in den Leistungstyp ÜGH vermittelt. Er beschreibt retrospektiv seinen damaligen Bedarf und die passende Hilfeleistung im Übergangshaus:

„Sie können sich wirklich sehr intensiv um alles kümmern, also der Sozialarbeiter, der hat alles Mögliche mit mir gemacht, ist zu Sachen

hingefahren, hat mir eine Schuldenberatung vermittelt, so eine Anwältin (...) und dann irgendwann so nach einem Jahr ungefähr (...) ich hatte also das Glück, dass ich mich so weit berappelt hatte, dass ich einen Wohnberechtigungsschein gekriegt habe, das war auch eine schwierige Nummer, aber so nach drei Monaten habe ich dann eine ganz gute Wohnung gefunden.“

Krisen- und Clearinghaus (KRI)

Die Vertreterin einer Fachstelle Soziale Wohnhilfe beschreibt den Leistungstyp Krisen- und Clearinghaus als einen sehr wichtigen „Bestandteil“ des Hilfesystems. Bei den Leistungsberechtigten gebe es dringenden, d. h. intensiven und zeitkritischen Hilfebedarf, „in erster Linie akute Mittellosigkeit, akute Obdachlosigkeit, im zweiten Sinne teils psychische Erkrankungen, prekäre soziale Schwierigkeiten“:

„Wir haben Menschen mit Akutkrise in der Wohnungslosigkeit, die eine Sofortaufnahme und Intervention benötigen und dann ihre Clearing-Phase durchlaufen, um darüber schnellstmöglich ermitteln zu können, in welche Richtung kann es hier gehen.“

Wesentlich für die Abgrenzung zum Leistungstyp ÜGH seien die kurzfristige Aufnahme und die „24-Stunden-Intensivbetreuung“: „Die braucht es in der Kriseneinrichtung.“ Das Konzept der Krise beinhalte aber nicht, „dass nach einer Krise alles gut ist“. Hauptaufgabe der Krisen- und Clearinghäuser seien ein Clearing und die Vermittlung in Anschlussmaßnahmen, die „Anbindung, falls erforderlich, an den Sozialpsychiatrischen Dienst, Begleitung, Prüfung, Eingliederungshilfe, Antrag gestellt, wo geht es jetzt hin in der Zwischenzeit?“

Für diese Mitarbeiterin bestand die zu bearbeitende Krise vor allem in der Verbindung von prekären materiellen Umständen und akuten psychischen Belastungen. Eine andere Fachkraft aus einer Fachstelle Soziale Wohnhilfe, die früher bei einem Leistungserbringer gearbeitet hatte, wollte die Definition der Krise dagegen „nicht zu eng“ fassen: „Wenn ein sehr hoher Hilfebedarf da war, da habe ich das also praktisch gleichgesetzt.“ Der Vertreter eines Leistungserbringers nahm als Hauptzielgruppe der Krisen- und Clearinghäuser „sehr junge Menschen“ im Alter von „18, 19, 20“ wahr. Deren Krise bestehe darin, dass sie „in der Regel (...) irgendwie gerade von den Eltern oder wo auch immer irgendwo rausgeflogen“ seien. Für die älteren Menschen in verfestigter Langzeitobdachlosigkeit, die er betreute, kamen Krisen- und Clearinghäuser nicht in Betracht. Sie befänden sich nicht in einer akuten Krise, wie sie die Einrichtungen des Leistungstyps bearbeiten, sondern in einer chronischen: „Die sind die ganze Zeit in der Krise.“

In ihrem „Rundschreiben Soz Nr. 05/2022 Empfehlung zur Umsetzung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gem. §§ 67 ff. SGB XII im Leistungstyp Krisenhaus“ hat die Senatsverwaltung unter anderem versucht, den Begriff der Krise zu schärfen („die situative Einschränkung kognitiver Fähigkeiten, des emotionalen Erlebens und der Handlungsoptionen“; ebd., S. 3) und die Aufgabe des Clearings zu definieren. Das Rundschreiben konkretisiert die Leistungstypenbeschreibung bezogen auf bestimmte Bedarfslagen bzw. Anlässe (Suizidversuch, selbstverletzendes Verhalten, Angst- und Erregungszustände, Abhängigkeit von Alkohol und/oder anderen Drogen, soziale Isolation und Einsamkeit, depressive Stimmung, psychosomatische Beschwerden, krisenhaft zugespitzte Konflikte in der Beziehung, unerträglich gewordene Konflikte im Elternhaus, Betroffenheit von sexueller Gewalt, Entlassung aus Haft-/Maßregelvollzug, HIV-Infektion und Ver- bzw. Überschuldung; ebd., S. 2). Nach Einschätzung der Senatsverwaltung hat das Rundschreiben die rechtssichere Hilfebedarfsprüfung und -gewährung in den Bezirken verbessert (Abgeordnetenhaus Berlin 2023a).

Wohnraumbeschaffung als Aufgabe der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII

Zwar umfasst der Anspruch auf Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 4 der Durchführungsverordnung (DVO) zu § 69 SGB XII stets auch Maßnahmen zur „Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung“, darunter Beratung, persönliche Unterstützung (Abs. 1) sowie „sonstige Leistungen nach dem Dritten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“ (Abs. 2).

Eine Besonderheit und implizite Annahme der Berliner ambulanten Leistungstypen ist allerdings, dass die Akquise des Wohnraums, der zum Ende jeder Maßnahme zur Verfügung stehen soll, keine besonderen Anstrengungen der „Beschaffung“ erforderlich macht. Im Leistungstyp WuW wird zu Wohnungserhalt und -erlangung vor allem beraten, außerdem zielt die Beratung auf Existenzsicherung und Schuldenregulierung und beseitigt damit Hindernisse für die Anmietung von Wohnraum. Der bzw. die Leistungsberechtigte erhält dann beim „Abschluss von Mietverträgen und bei der Wohnungsabnahme“ Anleitung und nur „ausnahmsweise“ auch Unterstützung. Auch BEW und BGW beschränken die wohnungsbezogene Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII auf die Beratung zur Erlangung des Wohnraums. Anleitung gilt der Haushaltsführung, den Beziehungen zur Nachbarschaft und Mieterpflichten, und die Unterstützung zielt insbesondere auf die zur Alltagsbewältigung erforderlichen Kompetenzen.

Gravierende Zugangsprobleme zu Wohnraum jenseits der individuell bestehenden Schwierigkeiten zu bearbeiten, ist auf Grundlage der ambulanten Leistungstypen nicht vorgesehen und nicht möglich. Sie setzen einen aufnahmefähigen und -bereiten

Wohnungsmarkt und/oder privilegierte Zugänge zu Wohnraum voraus, z. B. über die Leistungserbringer der Hilfe (siehe 3.1.6) oder das Geschützte Marktsegment (3.1.7).⁶

Wird die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in einem Übergangshaus geleistet (LT ÜGH), ist der Übergang in die eigene Wohnung ganz in der Logik eines gestuften Systems kein Ziel. Beratung zur „Erlangung von Wohnraum mit Anbindung an sozialpädagogische Begleitung“ kommt „ggf.“ infrage, wenn „Anschlusshilfen“ in einer Wohnung geplant sind, Anleitung ist daher auch nur „beim Abschluss von Mietverträgen im Zusammenhang mit Anschlusshilfen“ vorgesehen. Die Hilfe in den Krisen- und Clearinghäusern (LT KRI) zielt auf die psychosoziale Stabilisierung der Bewohnerinnen und Bewohner und sie soll die „Weitervermittlung in ein anderes, bedarfsgerechtes Leistungsangebot“ auch außerhalb der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII vorbereiten.

3.1.3 Ausgaben, Platzzahlen und Angebotsstruktur

Für die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII gab Berlin nach den Daten der Finanzverwaltung im Jahr 2023 47,4 Mio. Euro aus.⁷ Ein kleinerer Teil von knapp 5,4 Mio. Euro (ca. 11 % des Gesamtvolumens) entfiel auf die Übergangshäuser und die Krisen- und Clearinghäuser, der große Rest auf Hilfen nach den Leistungstypen WuW, BEW und BGW. Die Ausgaben waren mit 2,4 Mio. Euro in Charlottenburg-Wilmersdorf am geringsten. Die höchsten Ausgaben entstanden mit 5,8 Mio. Euro im Bezirk Tempelhof-Schöneberg. Auch bei der Verteilung des Budgets über die unterschiedlich intensiven Leistungstypen zeigen sich Unterschiede: Anteilig entfielen in Friedrichshain-Kreuzberg nur fünf Prozent der aufgewendeten Mittel auf die beiden Maßnahmen ÜGH und KRI. Dagegen wandte Spandau 22 Prozent seines Budgets für die beiden intensiveren Hilfearten auf.

Über die Erbringung von Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten auf der Grundlage eines der Berliner Leistungstypen haben in Berlin insgesamt 46 Leistungserbringer eine Leistungsvereinbarung nach §§ 75, 76 SGB XII mit der SenASGIVA geschlossen.

Aus den verfügbaren Unterlagen gehen teils vereinbarte Platzzahlen (Tabelle 2), teils tatsächliche Fallzahlen hervor. Tabelle 2 weist außerdem aus, in welchen Bezirken die Angebote der Leistungserbringer ihre Beratungsstandorte haben. Das bedeutet nicht, dass die Hilfen ausschließlich in dem entsprechenden Bezirk geleistet werden. Vielmehr bieten viele Träger ihre Leistungen bezirksübergreifend an.

⁶ Als Produkt 80922 halten die Bezirke außerhalb der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII „Sozialpädagogische Beratung zur Erlangung von Wohnraum oder sonstigen Wohnformen“ vor, die etwa die Voraussetzungen des Zugangs zum Geschützten Marktsegment prüft, aber keine weiteren praktischen Hilfen bei der Wohnungsbeschaffung leistet.

⁷ Die Auswertung nahm die SenASGIVA vor und stellte sie der GISS zur Verfügung.

Zwei Krisen- und Clearinghäuser hielten 31 Plätze am 1.1.2024 vor, zwölf Übergangshäuser 335 Plätze. 44 Leistungserbringer boten 4.502 Plätze zur Unterstützung im Leistungstyp BEW an, im BGW standen 457 Plätze zur Verfügung. 42 Leistungserbringer boten Hilfen im Rahmen des Leistungstyps WuW an. Für 2024 liegen der GISS keine Daten zu vereinbarten Maßnahmeplätzen dieses Leistungstyps vor. Derzeit besteht keine Vereinbarung zu einer Krankenstation.

Tabelle 2: Maßnahmeplätze nach Leistungstyp und Arbeitsstandort des Anbieters, 1.1.2024

Standort des Angebotes	BEW	BGW	ÜGH	KRI	Gesamt
Charlottenburg-Wilmersdorf	219	79	31	0	329
Friedrichshain-Kreuzberg	257	42	26	0	325
Lichtenberg	595	57	15	0	667
Marzahn-Hellersdorf	0	71	0	0	71
Mitte	391	45	73	0	509
Neukölln	1.280	125	28	0	1.433
Pankow	255	7	46	0	308
Reinickendorf	725	14	0	13	752
Spandau	20	17	46	0	83
Steglitz-Zehlendorf	40	0	31	0	71
Tempelhof-Schöneberg	300	0	0	18	318
Treptow-Köpenick	420	0	39	0	459
Plätze insgesamt	4.502	457	335	31	5.325

Quelle: Unterlagen SenASGIVA, ohne WuW, eigene Darstellung.

Den Statistiken der Senatssozialverwaltung (Tabellen A1 und A2 im Anhang) ist zu entnehmen, wie die vereinbarten Plätze tatsächlich belegt werden. Am Stichtag 15.10.2023 befanden sich 3.767 Personen in einer Maßnahme nach §§ 67 ff. SGB XII. Für das Jahr 2023 weist die Statistik 1.341.783 Belegtage über alle Angebote und Bezirke aus; der Wert liegt damit etwas unter dem Durchschnitt der Belegtage in den Jahren 2018 bis 2023 (1.349.788).

Die wenigsten Belegtage entfielen 2023 auf die beiden Angebote ÜGH (99.835) und KRI (8.854). In der Annahme, dass die 335 Plätze in den Übergangshäusern auch 2023 zur Verfügung standen, entspricht die Zahl der Belegtage einer Auslastung von 78,8 Prozent. Auch die 31 Plätze in Krisen- und Clearinghäusern waren nach der gleichen überschlägigen Berechnung 2023 nur zu 78,3 Prozent ausgelastet. In der Runde der Vertreterinnen und Vertreter der Leistungserbringer war zum Zeitpunkt der Erhebungen sogar nur von 70 Prozent Auslastung in den Übergangshäusern die Rede. Ein Experte konnte nicht nachvollziehen, dass die Bezirke „nicht auf die Idee kommen, die paar freien Plätze in den Übergangshäusern nach 67 noch zu belegen. Entweder ist da die Wahrnehmung so verschoben, dass man gar nicht mehr auf die Idee kommt, oder, wie

gesagt, es gibt eben so eine Grundhaltung ‚Bloß nichts Stationäres!‘ in dem Bereich. Es könnte ja teuer werden.“

Angebote wie die Übergangshäuser und die Krisen- und Clearinghäuser mit einer Auslastung von unter 80 Prozent wirtschaftlich zu betreiben, ist kaum möglich, es sei denn, die geringe Belegung ist im Vergütungssatz berücksichtigt. Nach Einschätzung des Berliner Senats sind „die Einrichtungen bereits bei einer Auslastung von 80% vollfinanziert“ (Abgeordnetenhaus Berlin, 2023a, S. 4). Praktisch bedeutet das, dass Vorhaltekosten und Aufwände eines Leistungserbringers auch dann refinanziert werden, wenn ein Fünftel der Plätze nicht belegt ist. Bei einem hochspezialisierten Angebot für einen Personenkreis, der nicht regelmäßig und nicht planbar auftritt, im Falle eines Auftritts aber sofort versorgt werden soll, ist das nachvollziehbar. Solche Angebote sind die Übergangshäuser aber nicht. Liegt dem vereinbarten Platzzahlkontingent eine zutreffende Bedarfseinschätzung zugrunde,⁸ wäre es unter fachlichen Gesichtspunkten sicher sinnvoller, mit den Leistungserbringern eine höhere Auslastung zu vereinbaren und die freien Plätze dann offensiv auch zur Versorgung von Menschen mit intensivem Hilfebedarf zu nutzen, als Zimmer leer stehen zu lassen (siehe z. B. 3.4. zu den Zugängen aus der ASOG-Unterbringung).

Die geringe und daher für die Leistungserbringer unwirtschaftliche Auslastung der Krisen- und Clearinghäuser war 2022 Gegenstand einer behördlichen Evaluation „mit dem Ziel der langfristigen Sicherung der Einrichtungsform“ (ebd.). Um möglichen Fehlanreizen zu begegnen, „die sich aus der zentralen Finanzierung der Krisen- und Clearinghäuser im Zuge der Globalsummenzuweisung ergeben könnten“ (ebd., S. 7), wurde 2023 die bis dahin einheitliche Refinanzierung der Hilfen ÜGH und KRI in zwei Produkte mit einem eigenen Zuweisungspreis für die Krisen- und Clearinghäuser gesplittet. Die Belegungsstatistik 2023 kann noch nicht abbilden, ob die gewünschten Effekte daraufhin eingetreten sind. Immerhin stieg die Anzahl der Belegtage in den Krisen- und Clearinghäusern zwischen 2022 und 2023 erstmals nach einigen Jahren des Rückgangs wieder leicht an. (Auch bei den Übergangshäusern gab es zwischen 2022 und 2023 einen leichten Anstieg der Belegtage.)

Die Belegungsstatistik der Senatssozialverwaltung gibt keinen eindeutigen Hinweis darauf, dass die Fachstellen Soziale Wohnhilfe bei ihren Bewilligungen auf Betreute Wohnformen „ausweichen“, um teurere Hilfen nicht bewilligen zu müssen. Zwar sind die Fallzahlen in den ambulanten Angeboten deutlich höher als in den Übergangshäusern, aber auch hier zeigt sich eine geringe Auslastung gemessen an den vereinbarten

⁸ Zum Vergleich: Das überwiegend ländlich geprägte Rheinland-Pfalz mit etwas mehr als 4 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern verfügt über 445 stationäre Plätze nach §§ 67 ff. SGB XII. In der viertgrößten Großstadt in Deutschland Köln sind es fast 750 stationäre Plätze. Einige Bundesländer haben ihre Hilfesysteme dagegen weitestgehend ambulantisiert.

Kapazitäten. Auf die 4.380 vereinbarten Plätze im BEW entfielen 2023 1.029.845 Belegtage, das entspricht einer Auslastung von 64,4 Prozent. Bei 95.820 Belegtagen und 488 Plätzen im BGW ergibt sich eine Auslastung von nur 53,8 Prozent. Da nicht anzunehmen ist, dass Leistungserbringer viele ungenutzte Wohneinheiten leer stehen lassen und nicht ausgelastetes Personal vorhalten, markieren die Platzzahlen wahrscheinlich eine mögliche Obergrenze, während die tatsächlich vorgehaltenen Kapazitäten viel geringer sein könnten.

Gegenüber 2010 sei die Zahl der bewilligten Maßnahmen nach §§ 67 ff. SGB XII in Berlin um ein Drittel zurückgegangen, schätzten LIGA-Vertreterinnen und -vertreter, obwohl die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Menschen im gleichen Zeitraum stieg.

Doch die Leistungserbringer könnten ihre Angebote auch bei mehr Nachfrage nicht ohne Weiteres ausweiten: Im bestehenden Hilfesystem gebe es nur begrenzt Zugänge zu Wohnraum, und die Zahl der Trägerwohnungen, auf die die Leistungserbringer unmittelbaren Zugriff haben, sinke. Beispielsweise „werden Wohnungen gekündigt von privaten Vermietern“ oder „die Wohnungen sind so teuer, dass sie auch nicht mehr refinanziert werden“. Und um mehr Maßnahmen durchzuführen oder neue Zielgruppen zu versorgen, müsste erst einmal Personal gefunden werden. Erhöhen sich die Fallschlüssel, könne dies sogar zu einer Reduzierung bei den Fallzahlen führen, erläutert eine Vertreterin eines Leistungserbringers:

„Wenn wir jetzt sagen, das BEW ist nicht mehr 1 zu 11,4, sondern 1 zu 7,7, dann haben wir ja trotzdem nicht mehr Personal automatisch. (...) Und wenn wir das Hilfesystem öffnen – jetzt bezogen auf den Leistungstyp Familie – dann haben wir trotzdem nur eine Sozialarbeiterin, die dann entweder eine Familie nimmt oder zwei Einzelpersonen. Wir haben nicht automatisch mehr Personal.“

3.1.4 Vergütung der Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII

Auf der Grundlage der je Leistungstyp geltenden Betreuungsschlüssel und der damit verbundenen Personalkosten errechnet sich die Vergütung als kalendertägliche Leistungspauschale pro Fall. Aus der großen Spreizung zwischen den Entgelten lässt sich allerdings schließen, dass trotz gleicher Betreuungsschlüssel sehr unterschiedliche Vergütungen verhandelt wurden, zum Teil dürften Vergütungen auch über längere Zeit nicht angepasst worden sein.

- Im Leistungstyp WuW erzielen die Leistungserbringer eine durchschnittliche Leistungspauschale von 26,19 Euro. Bei gleichem Personalschlüssel liegen die Pauschalen zwischen 16,77 Euro und einem mehr als doppelt so hohen Entgelt von 34,60 Euro.

- Im BEW werden durchschnittlich 33,35 Euro vergütet. Die Leistungspauschalen variieren zwischen 21,87 Euro und 40,78 Euro, der günstigste Anbieter erhält also 18,91 Euro weniger als der teuerste. Zahlreiche BEW-Leistungserbringer erzielen eine niedrigere Vergütung als andere Leistungserbringer im WuW.
- Leistungserbringer des BGW erhalten eine Pauschale von zwischen 28,74 Euro und 49,56 Euro (Differenz: 20,82 Euro). Durchschnittlich sind es 40,09 Euro.
- In den Übergangshäusern (ÜGH) variiert die Leistungspauschale zwischen 52,10 Euro und 75,61 Euro. Der maximale Unterschied macht kalendertäglich 23,51 Euro aus. Im Durchschnitt vergüten die Bezirke 63,16 Euro.
- Die Leistungserbringer der beiden Krisen- und Clearinghäuser erhalten mit knapp über 200 Euro ähnliche Vergütungen.

Die Berliner Vergütungssystematik verschafft den Leistungserbringern der Hilfen einerseits Flexibilität. Die pauschalisierte Vergütung beruht auf der Annahme durchschnittlicher Aufwände je Leistungstyp. Leistungen werden nicht individuell bemessen, und sie müssen nicht für jeden Einzelfall nachgewiesen und abgerechnet werden, wie es etwa bei Vergütungssystemen auf der Grundlage von „Fachleistungsstunden“ üblich ist. Ihren Zeiteinsatz pro Fall steuern die Leistungserbringer der Hilfe weitgehend selbst. Mit der bestehenden Systematik lässt sich flexibel auf schwankende Bedarfe reagieren, und sowohl Phasen hoher Intensität in der Fallarbeit als auch Zeiten mit selteneren Kontakten sind möglich.

Andererseits führen die Berliner Akteure seit längerer Zeit eine Diskussion um eine weitere Flexibilisierung des Vergütungsmodells.

Erstens verknüpfe es bestimmte Bedarfslagen (z. B. Wohnungserhalt oder Bewältigung des Alltags) und Hilfeformen (z. B. ambulant in einer (Träger-)Wohnung oder einem Übergangshaus bzw. einem Krisen- und Clearinghaus) mit Annahmen über die erforderliche Intensität in der Fallarbeit. Es sei jedoch „mitnichten gesagt“, so ein Vertreter der Leistungserbringer, „dass jemand, der in einem Übergangwohnhaus ist, also nach 67, dass der ja intensive Begleitung braucht, die viel intensiver ist vom Personalschlüssel als im BEW.“ Oder „der Betreuungsschlüssel des Übergangshauses würde vielleicht passen auf die Person, aber nicht die Wohnform“, weil jemand zwar intensive Hilfe benötige, aber nicht in der Lage sei, „mit 30 Leuten“ zusammenzuleben.

Zweitens gebe es Leistungsberechtigte, deren Hilfebedarfe so deutlich über das durchschnittliche Maß hinausgingen, dass ein Ausgleich auch über mehrere Fälle hinweg nicht möglich sei. Leistungserbringer nannten z. B. Menschen, die von der Straße kommen und für die man am Anfang „erstmal acht Stunden die Woche und nicht drei“ brauche: „Wenn die Hilfe vorangeschritten ist, kann man das ja dann vielleicht auch wieder reduzieren und sagen, okay, jetzt sind die wichtigsten Dinge erledigt, jetzt ist der

Unterstützungsbedarf nicht mehr so hoch, jetzt gehen wir ein bisschen runter.“ Die Vertreterin eines anderen Leistungserbringers betreute viele psychisch erkrankte wohnungslose Menschen im Übergang in die Eingliederungshilfe, was mit dem eigentlich vorgesehenen Fallschlüssel aber nicht möglich sei:

„Ich kann nie 13 Klienten nehmen, weil der Hilfebedarf dieser Menschen das sprengt.“

Und drittens werde in Fällen von Paaren, Allein- und Getrennterziehenden oder Familien von den Leistungserbringern zwar die Beratung und Unterstützung des gesamten Familiensystems erwartet, die damit verbundenen Mehraufwände seien in den Leistungsentgelten aber nicht berücksichtigt (siehe 3.4.1., 3.7.3).

Reicht eine Leistungspauschale nicht aus, den festgestellten Bedarf auf Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten zu decken, ist es in atypischen Fällen zwar möglich, begründet von den vereinbarten Sätzen abzuweichen. Einige Teilnehmerinnen der Runde der bezirklichen Fachstellen Soziale Wohnhilfe berichteten von Einzelfällen, in denen sie ein „Doppel-BEW“ oder – im Fall eines Mannes, der aus Sicherheitsverwahrung entlassen wurde – sogar ein „Dreifach-BEW“ bewilligten. Andere waren überzeugt, es sei nicht erlaubt, so zu verfahren. Die Vertreterin eines Leistungserbringers erinnerte sich, dass es Zusatzabsprachen zur doppelten Kostenübernahme „früher“ – „als alles noch anders war, als alles noch besser war“ – öfter gegeben habe: „gerade bei Menschen, die eben psychisch krank waren und wo es eine Überleitung geben sollte, die einfach sehr zeitaufwendig sind, über die Maße hinaus zeitaufwendig.“ In einigen Fokusgruppen kamen Teilnehmende bei der Diskussion von Lösungsmöglichkeiten auf ein 2019 von der Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste (QSD 2019) entwickeltes Flexibilisierungsmodell zurück, das für unterschiedliche Kombinationen von Hilfebedarf, Personenzahl im Haushalt und Wohnform fünf Hilfebedarfsgruppen vorschlug.

3.1.5 Das „Planmengenmodell“

2003 wurde in Berlin als Finanzierungssystem der Bezirke das Planmengenverfahren eingeführt, um eine weitere Steigerung der Ausgaben für die soziale Sicherung zu begrenzen. Die erwartbaren Ausgaben für Leistungen werden seitdem prognostiziert, und die ermittelten Werte dienen als Grundlage für die Budgetierung der Bezirkshaushalte. Die Einführung des Planmengenmodells sollte dadurch zu einer gerechteren Verteilung der Finanzmittel unter den Bezirken führen, dass die bezirklichen Besonderheiten eine stärkere Berücksichtigung finden, und es sollte die Bezirke gleichzeitig zu einer stärkeren Eigenverantwortung und Wirtschaftlichkeit in der Mittelverwendung befähigen (Heuer 2013, S. 54).

Seit 2012 wird das Planmengenmodell auch für Ausgaben der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII umgesetzt. Ausgangspunkt für die Einführung in diesem Bereich war eine enorme Fallzahlensteigerung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII im Bezirk Neukölln. Aufgrund von Personalengpässen im Bezirksamt entschieden die Mitarbeitenden nach Aktenlage und dehnten den Bewilligungszeitraum der Hilfen auf bis zu ein Jahr aus. Dieser Fallzahlen- und Kostensteigerung setzte die Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin) das Planmengenverfahren als Controllinginstrument entgegen.

In die Berechnung der Planmengen für die Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten fließen die Wohnungslosenquote Berlins mit 70 Prozent und eine sozialräumliche Entwicklungstendenz mit 30 Prozent als Indikatoren zur Bemessung ein. Wird die aufgrund der Ausgaben aus dem Vorjahr errechnete Obergrenze überschritten, führt dies im Rahmen der „Basiskorrektur“ zu einem „Eigenanteil“, den die Bezirke leisten müssen: Bezirke, die den errechneten Wert überschreiten, müssen 25 Prozent der zusätzlichen Kosten aus eigenem Bezirksbudget bestreiten. Werden Mittel für die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII nicht genutzt, müssen nur 75 Prozent der Gelder zurückerstattet werden – der Rest verbleibt zur freien Verfügung im Bezirkshaushalt.

Die Einführung des Planmengenmodells wirkt sich auf die Steuerung der Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen aus. Das System der Finanzmittelsteuerung und die Begrenzung der Planmengen bergen die Gefahr, dass nicht nach fachlichen Aspekten gesteuert wird, sondern nach finanziellen. Auf Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII besteht jedoch ein Rechtsanspruch, der nicht eingelöst werden kann, wenn Leistungen eingeschränkt werden, sobald die Planmengen erreicht werden und das Budget erschöpft ist.

Dass die Leistungserbringung durch ökonomische, nicht durch fachliche Argumente gesteuert wird, beklagen auch die Gesprächspersonen in den Interviews und Fokusgruppen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Leistungserbringer nehmen das Planmengenmodell als ein Verfahren wahr, das „für Anreize sorgt, den Ball flach zu halten in dem Bereich“ – Hilfen möglichst früh zu beenden, spät im Jahr keine Hilfen mehr zu beginnen und auf intensive Hilfen der Leistungstypen ÜGH und KRI zu verzichten. Obwohl die Zahl der untergebrachten Personen in den letzten Jahren gestiegen ist, hat sich die Anzahl der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII eher rückläufig entwickelt. Das Planmengenverfahren stelle eine strukturelle Barriere dar, die es verhindere, dass ein Rechtsanspruch auf Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII realisiert werde. Sie würden sich wünschen, dass auch Folgekosten betrachtet würden, die entstehen, wenn Wohnungslosigkeit nicht bekämpft oder verhindert wird. Die Vertreterinnen und Vertreter der Senatsverwaltung würden es ebenfalls begrüßen, wenn „fachfremden fiskalischen Steuerungselementen fachliche Steuerungselemente“ entgegengesetzt würden. Krisen- und Clearinghäuser und Übergangshäuser in eigenen Produkten zu regeln, habe die „Kostentransparenz“ bereits verbessert. Um unerwünschte

Konkurrenzen zwischen den bestehenden Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII und Housing First zu vermeiden, müsse man bei der Verstetigung von Housing-First-Projekten ggf. ähnlich vorgehen und ein neues Produkt schaffen, das „nicht unter dem Planmengenverfahren läuft, sondern außerhalb.“

3.1.6 Trägerwohnraum als Ort der Hilfe

In einer bereits einige Jahre zurückliegenden Erhebung der Liga der Freien Wohlfahrtspflege Berlin wurden über 1.600 Trägerwohnungen erfasst, die von Berliner Organisationen der Wohnungsnotfallhilfe für die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII angemietet und an wohnungslose Menschen überlassen werden (Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtsverbände in Berlin, 2014). Die Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste bezifferte die Zahl der Trägerwohnungen im Jahr 2018 unter Einbezug der Eingliederungshilfe sogar mit „ca. 6.000“ (QSD 2018, S. 2). Nach einer neueren Erhebung des Paritätischen verfügten allein die 89 Mitgliedseinrichtungen des Verbandes, die sich an der Befragung beteiligt hatten, über 4.200 Trägerwohnungen. Zwölf Leistungserbringer der Wohnungsnotfallhilfe hielten 290 Wohneinheiten vor (Schlimper 2024, S. 33 f.). In vergleichbarem Umfang (auch in Relation zur Bevölkerungszahl) gibt es das Modell in keiner anderen bundesdeutschen Stadt. Verbindliche Daten zu Trägerwohnungen liegen gesamtstädtisch nicht vor.

Gehörte es in der Vergangenheit mindestens in der Wohnungsnotfallhilfe zur geübten Praxis, dass die Wohnungen nach Ablauf der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII von den dort versorgten Haushalten im Hauptmietverhältnis übernommen werden konnten, so findet sich diese Vorgehensweise bei zunehmender Anspannung des Berliner Wohnungsmarktes heute kaum noch. Vielmehr ist in aller Regel der Aufenthalt der in den Trägerwohnungen unterstützten Haushalte maximal auf die Dauer des Betreuungsverhältnisses begrenzt und sie müssen die Wohnung danach wieder verlassen. Vermietet werden die Wohnungen zumeist nach § 549 Abs. 2 Nr. 3 BGB, einer Bestimmung, die den Mieterschutz für den mit der Trägerwohnung versorgten Haushalt weitgehend einschränkt.⁹ „Zusätzlich erfolgt eine direkte Kopplung des Untermietvertrages mit einem Vertrag über die Betreuungsleistung gemäß SGB. Die Kopplung wirkt als auflösende Bedingung nach § 158 BGB, sodass der Wohnraum in der Praxis zweckgebunden tatsächlich nur für die Dauer der Betreuungsmaßnahme vermietet wird.“ (QSD 2018) Einem Teil der Haushalte gelingt in diesem Zeitraum oder unmittelbar danach die Anmietung einer dauerhaft gesicherten Wohnung nach Aussagen der interviewten

⁹ § 549 Abs. 2 Nr. 3 BGB sieht einen weitestgehend eingeschränkten Mieterschutz vor für „Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder ein anerkannter privater Träger der Wohlfahrtspflege angemietet hat, um ihn Personen mit dringendem Wohnungsbedarf zu überlassen, wenn sie den Mieter bei Vertragsschluss auf die Zweckbestimmung des Wohnraums und die Ausnahme von den genannten Vorschriften hingewiesen hat.“

Leistungserbringer am ehesten, wenn sie ein Angebot aus dem Geschützten Marktsegment erhalten. Gelingt dies nicht, werden sie aber nach Beendigung einer BEW-Maßnahme nach §§ 67 ff. SGB XII wieder in die Wohnungslosigkeit entlassen. „Im ungünstigsten Fall kann daher die Maßnahme mit der Unterbringung im Wohnheim oder mit der Entlassung in andere ungesicherte Wohnverhältnisse enden.“ (ebd., S. 4)

Von der Seite der Leistungserbringer wird das Modell trotz eingestandener Schwächen als positiv angesehen, weil es die Wohnungssuche erleichtert, den Zugang zum Geschützten Marktsegment (siehe 3.1.7) und zu einem Wohnberechtigungsschein sichert, weil in der Übergangszeit Schulden reguliert und die Schufa optimiert werden können, und weil nach erfolgreichem Verlauf positive Sozialprognose, Mietschuldenfreiheitsbescheinigung und ggf. Schulungs-Zertifikate ausgestellt werden können. Aus Sicht mancher Bezirke verlängert ein Aufenthalt in der Trägerwohnung die Hilfedauer nach §§ 67 ff. SGB XII (zu den Argumenten siehe QSD, 2018).

Das System der Trägerwohnungen wirkt in seiner aktuellen Ausprägung wie ein klassisches Stufensystem, das durchlaufen werden muss, um eine dauerhaft gesicherte Wohnung aus dem Geschützten Marktsegment mit vollem Mieterschutz zu erlangen. Dennoch verständigten sich die Berliner Akteure in den partizipativ erarbeiteten „Leitlinien der Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungslosenpolitik“ (SenIAS 2019) darauf, den Bestand an Trägerwohnraum auszuweiten. Finanzielle Anreize sollen Vermieterinnen und Vermieter überzeugen, (Kontingente an) Trägerwohnungen neu zu bauen und bereitzustellen. 2020 stellte die Stadt erstmals 3,5 Millionen Euro zur Verfügung, ab 2024 steht die gleiche Summe erneut bereit. Leistungserbringer, die „Wohnraum für betreute Wohngemeinschaften und Cluster-Wohngemeinschaften für besondere Zielgruppen“ bereitstellen, erhalten Fördermittel, damit „Menschen, die unterstützungsbedürftig sind, in angemessener Weise mit Wohnraum versorgt werden können“ (SenStadt 2024).¹⁰

3.1.7 Versorgung mit Wohnraum über das Geschützte Marktsegment

Das Geschützte Marktsegment bietet Haushalten, die akut von Wohnungslosigkeit bedroht sind, da ein Räumungstermin bevorsteht, oder die bereits von Wohnungslosigkeit betroffen sind, einen Zugang zu Wohnraum. Ein Kooperationsvertrag zwischen acht Wohnungsunternehmen, den Bezirksämtern und dem Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (LAGeSo) regelt, dass die Wohnungsunternehmen jährlich 1.350 Wohnungen für diesen Personenkreis zur Verfügung stellen. Der Kooperationsvertrag zum Geschützten Marktsegment besteht seit 1993 und wurde 2003

¹⁰ Die 2023 neu gefassten „Verwaltungsvorschriften für die Zusatzförderung „Wohnraum für besondere Bedarfsgruppen““ sehen außerdem Anreize im Neubau für die Erstellung von Wohnraum vor, der für Housing First genutzt wird bzw. zusätzliche Wohnungen für das Geschützte Marktsegment (GMS) bereitstellt (SenStadt 2023).

zwischen dem Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin, den Bezirksämtern von Berlin und der Wohnungswirtschaft neu gefasst. In den meisten Jahren wurden die Zielzahlen des Vertrags nicht erreicht. Die Zahl der abgeschlossenen Mietverträge lag jedoch seit 2012 durchgehend bei über 1.100, in den meisten Jahren auch über 1.200 (Abgeordnetenhaus Berlin 2022a, S. 4). Es wurde – unter anderem im Rahmen des Bündnisses für Wohnungsneubau und bezahlbares Wohnen im Juni 2022 – angestrebt, die Zahl der jährlichen Vermittlungen bis 2024 auf 2.500 zu erhöhen. Ziel war es, dabei auch vermehrt Privatvermietende als Beteiligte am GMS zu gewinnen (ebd., S. 5). Unter anderem wurde dazu eine Studie bei der Universität Potsdam in Auftrag gegeben, die eine Namensänderung in „Soziales Wohnsegment“ und eine verbesserte Marketingstrategie empfiehlt (Herbst 2024). Im Jahr 2023 wurden jedoch nur 1.174 Wohnungen mit Mietvertragsabschluss vermittelt (Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin, S. 1). Für Schäden an der Wohnung können Erstattungen durch einen Sicherungsfonds beantragt werden, der bislang nie ausgeschöpft wurde. In den fünf Jahren zwischen 2016 und 2020 lagen die jährlichen Erstattungen zwischen rd. 74.000 Euro (2016) und rd. 46.000 Euro (2020) und die Ausschöpfung des Sicherungsfonds zwischen 39 Prozent (2016) und 24 Prozent (2020) mit abnehmender Tendenz (Abgeordnetenhaus Berlin, 2022a, S. 6).

Der privilegierte Zugang von wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten zum GMS ist an bestimmte Kriterien geknüpft. Von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte sollen Vorrang bei der Versorgung erhalten. Neben der Wohnungsnotlage und der Vorlage eines Wohnberechtigungsscheins (WBS) müssen Zugangsprobleme zum Wohnungsmarkt vorhanden sein, die durch eine negative Schufa-Auskunft und eigene (erfolglose) Wohnungsbemühungen nachgewiesen werden. Es wird der Nachweis eines Mindestaufenthalts von einem Jahr in Berlin verlangt. Zudem muss eine positive Sozialprognose durch eine Fachstelle Soziale Wohnhilfe oder einen anderen Sozialdienst der Bezirke bescheinigt werden (Abgeordnetenhaus Berlin 2023b, S. 7 ff.). Die Kriterien für eine positive Sozialprognose für die Aufnahme in das GMS werden durch die Bezirke genauer definiert (ebd.). In mehreren Bezirken wird die positive Sozialprognose als „Prognose zur Wohnfähigkeit“ definiert. Hinweise, was genau unter dem Nachweis (erfolgloser) Wohnungsbewerbungen zu verstehen ist, geben nur wenige Bezirke. In Steglitz-Zehlendorf werden „mindestens 15 Eigenbemühungen, eine Wohnung zu finden“, verlangt.

3.2 Zum Vergleich: Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in den 16 deutschen Bundesländern

Die Neuregelung des Vertragsrechts in der Sozialhilfe machte 2020 den Abschluss neuer Landesrahmenverträge nach § 80 SGB XII erforderlich. Berlin und Hamburg übernahmen

bei dieser Gelegenheit die bis dahin geltenden Leistungstypen in die neue Rechtssystematik. In fünf Ländern – Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein – gibt es bis jetzt noch keinen neuen Landesrahmenvertrag, hier gelten die vor 2020 vereinbarten Leistungstypen unverändert weiter. Die Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen nutzten den Anlass, um ihre bestehenden Leistungstypen einer Überprüfung zu unterziehen: Sie passten einige Leistungstypen an und entwickelten neue. In vier deutschen Bundesländern – Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz und Thüringen – existierten auch vor 2020 keine Leistungstypen zur Beschreibung von Gruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf. Die Akteure in Rheinland-Pfalz befinden sich jedoch aktuell in Rahmenvertragsverhandlungen und werden Leistungstypen für die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII einführen.

Bundesweit werden Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII derzeit (Stand: Februar 2025) auf der Grundlage von 59 unterschiedlichen Leistungstypenbeschreibungen sowie zahlreichen Einzelvereinbarungen erbracht. Die Leistungstypen orientieren sich systematisch an der Unterscheidung zwischen ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen und der Hilfe zur Arbeit, sie unterscheiden Hilfeangebote danach, wie stark und in welchen Lebenslagedimensionen Selbsthilfekräfte der Leistungsberechtigten eingeschränkt sind und in welcher Intensität Hilfen geleistet werden müssen. Zielgruppenspezifische Leistungstypen sind lediglich für Menschen mit Suchterkrankungen / psychischen Erkrankungen (als ambulante Hilfe in Berlin und in Form (teil-)stationärer Hilfen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen) und für junge Erwachsene (in Nordrhein-Westfalen) beschrieben. Das heißt nicht, dass es nirgendwo sonst zielgruppenspezifische Angebote gibt. Sie werden jedoch auf der Grundlage der allgemein gehaltenen Leistungstypen erbracht und durch spezifische Konzepte und individuelle Leistungsvereinbarungen konkretisiert. Das betrifft etwa den gesamten Bereich der Einrichtungen, die auf der Grundlage von §§ 67 ff. SGB XII Hilfen nach der Haftentlassung anbieten. In einigen Ländern sind zielgruppenspezifische Maßnahmen, z. B. für Familien, auch im Rahmen von Modellprojekten erprobt worden.

Einige Bundesländer haben Leistungstypen für Angebote definiert, die in Berlin als niedrigschwellige Angebote und Dienste der Wohnungsnotfallhilfe (z. B. Wohnungslosentagesstätten oder Straßensozialarbeit) durch die Bezirke oder durch das Integrierte Sozialprogramm gefördert werden. In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gibt es etwa einen Leistungstyp „Tagesaufenthalt“, im Saarland und in Sachsen wurden „Tagesstrukturierende Angebote“ (im Saarland mit und ohne verbundene Notschlafstelle) vereinbart. Im Saarland ist auch die „Aufsuchende Hilfe / Straßensozialarbeit“ in einem eigenen LT für die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII geregelt.

Der nordrhein-westfälische LT „Ambulante Begleithilfe/Aufsuchende Hilfe für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten“ ähnelt im Zuschnitt zum Teil dem Berliner WuW: Diese Hilfe lässt sich (sozialraumorientiert, gruppenbezogen oder als Einzelfallhilfe) als Straßensozialarbeit oder als Angebot für desorganisierte Haushalte ausgestalten, kommt aber auch für die aufsuchende Arbeit in der Notunterbringung infrage. Sie kann eine präventive Funktion haben, verdeckt wohnungslose Menschen ansprechen oder Menschen beraten, die noch keinerlei Kontakte zum Hilfesystem haben. Anders als in Berlin ist ein Hilfeplanverfahren möglich, aber nicht grundsätzlich vorgesehen.

(Fach-)Beratungsstellen nach §§ 67 ff. SGB XII in „Komm“-Struktur haben fünf Bundesländer als eigenständigen Leistungstyp beschrieben: Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein. (In Baden-Württemberg gehören Fachberatungsstellen zum Hilfesystem, es gibt aber wie in Berlin keinen entsprechenden Leistungstyp. In Hessen sieht der Landesrahmenvertrag die Möglichkeit der institutionellen Förderung von Fachberatungsstellen vor, es gibt aber auch hier keinen entsprechenden Leistungstyp.) Nordrhein-Westfalen führte 2024 drei Formen der „Fachberatung und Prävention für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten“ ein: (1) die „Beratungsstelle für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten“ als klassische Fachberatungsstelle, die in diesem Bundesland bereits seit Jahrzehnten nahezu flächendeckend vorhanden ist, (2) die „Präventionsstelle zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten“, die eine Spezialisierung auf Aufgaben der Wohnungssicherung und der Vermeidung von Wohnungslosigkeit zulässt, und (3) die „Soziale Wohnraumagentur für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten“ mit einer Spezialisierung auf Wohnraumbeschaffung. Mit diesen Modifikationen reagierten die Akteure in Nordrhein-Westfalen auf veränderte Rahmenbedingungen in den Wohnungsnotfallhilfen und sie erleichterten die Umsetzung neuerer fachlicher Konzepte. „Präventionsstellen“ könnten etwa im ländlichen Raum die Funktion von Fachstellen zur Wohnraumsicherung in freier Trägerschaft übernehmen. Der Leistungstyp „Wohnraumagenturen“ zielt auf eine bessere Wohnraumversorgung und die Vermeidung von Langzeitwohnungslosigkeit. Er schafft Verstetigungsmöglichkeiten für die Modellprojekte der NRW-Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ mit ihrem doppelten Schwerpunkt auf Wohnraumversorgung und persönliche Hilfe¹¹ und lässt sich auch bei der flächendeckenden Umsetzung von Housing First zur Beschaffung von Wohnraum nutzen. Praktische Erfahrungen mit den neuen Leistungstypen gibt es in Nordrhein-Westfalen noch nicht.

14 Leistungstypen aus acht Bundesländern beschreiben ambulante wohnbezogene Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII: Am häufigsten werden diese Angebote als „(Ambulant) Betreutes

¹¹ <https://mags.nrw/endlich-ein-zuhause>

Wohnen“ bezeichnet (so in Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Sachsen). Berlin ist das einzige Bundesland, das ausdrücklich zwischen Betreutem Einzelwohnen und Betreutem Gruppenwohnen unterscheidet und einen eigenen Leistungstyp für die Beratung und Unterstützung von ehemals drogenabhängigen Menschen beschrieben hat. Baden-Württemberg differenziert sein „Intensiv betreutes Wohnen in ambulanten Wohnprojekten“ in vier Leistungstypen: mit und ohne tagesstrukturierende Hilfen und gesondert für „Personen mit Suchtproblematik, psychischen und/oder somatischen Beeinträchtigungen“. Zahlreiche Vereinbarungen über weniger intensive Formen des Betreuten Wohnens bestehen hier zwischen örtlichen Trägern und Leistungserbringern, aber ohne Bezug zu einem Leistungstyp. Hamburg zählt alle Angebote jenseits der Beratungsstellen und der (teil-)stationären Einrichtungen zu den „Weiteren ambulanten Dienstleistungen nach §§ 67–69 SGB XII“, darunter Betreutes Wohnen, Wohn- und Containerprojekte, aber auch nachgehende Hilfen nach stationärem Aufenthalt. In Niedersachsen ist die Beratung und Unterstützung in Wohnraum als „Ambulante nachgehende Hilfe gem. §§ 67 bis 69 SGB XII“ nur im Anschluss an vorherige intensivere Hilfen vorgesehen.

Die Leistungstypen für ambulante wohnbezogene Hilfen unterscheiden sich zum Teil danach, ob die Unterstützung in eigenem Wohnraum der betreuten und ehemals wohnungslosen Menschen erbracht werden soll oder nicht: In Berlin braucht die eigene Wohnung erst zum Ende der Hilfemaßnahme zur Verfügung zu stehen, und die Hilfe kann vorher in Trägerwohnraum geleistet werden. Auch in den baden-württembergischen „Wohnprojekten“ stellen die Leistungserbringer den Wohnraum als Teil des Angebots und die betreuten Menschen müssen zum Ende der Hilfe die Unterkunft wieder verlassen. In Nordrhein-Westfalen darf dagegen die Begleitung im Ambulant Betreuten Wohnen schon beginnen, bevor eine Wohnung bezogen wurde, doch soll der Umzug in eine Wohnung, die dann dauerhaft zur Verfügung steht, schon zu Hilfebeginn absehbar sein. Im zweiten NRW-LT zu ambulanten wohnbezogenen Hilfen sind die Voraussetzungen offener.

„Flexible ambulante Wohnhilfen für Menschen in sozialen Schwierigkeiten“ werden für Menschen erbracht, die „in eigenem Wohnraum oder in Trägerwohnraum allein, in Wohngemeinschaften oder in selbst gewählten Lebensgemeinschaften, Partnerschaften oder Familien“ leben. „Ihr Leben ist häufig vom einem erheblichen Misstrauen gegenüber sozialen Kontakten und Beziehungen sowie durch Kontaktabbrüche, Regelverletzungen und Unzuverlässigkeit bei Terminen geprägt.“ (LT A6 NRW) Die sehr intensive Maßnahme verläuft hilfeplangestützt, soll aber flexibel genug sein, um die beschriebenen Schwierigkeiten zu bearbeiten. Das macht den neuen Leistungstyp ggf. auch für eine Wohnbegleitung im Rahmen von Housing First und für Hilfen für Familien geeignet.

Der zuletzt beschriebene Leistungstyp beruht auf einem früheren teilstationären Leistungstyp, der im Rahmen der Neuverhandlungen in Nordrhein-Westfalen

„ambulantisiert“ wurde. Seither bestehen dort keine teilstationären Wohnangebote mehr. Teilstationäre Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII gibt es in Baden-Württemberg (hier erneut auch in der Variante „für Personen mit Suchtproblematik, psychischen und/oder somatischen Beeinträchtigungen“), außerdem in Hamburg und Schleswig-Holstein. Definiert als Mischform aus ambulanten und stationären Leistungen, enthalten sie sowohl vollstationäre als auch ambulante Komponenten. Die erbringende Stelle hat Einrichtungscharakter, und Angebot und die Übernahme der Gesamtverantwortung beschränken sich auf einen nicht ganz unerheblichen Teil des Tages (Waldhorst-Kahnau in Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 13 SGB XII, Rn. 29, BeckOK SozR/Groth SGB XII § 13 Rn. 5, LPK-SGB XII/Treichel SGB XII § 13 Rn. 5). Folgt man dieser Definition, handelt es sich bei den Berliner Übergangshäusern eigentlich um teilstationäre Einrichtungen – denn die betreuten Menschen sind nachts und an den Wochenenden auf sich gestellt. In Berlin ist jedoch geklärt, dass der Einrichtungsbegriff des § 13 SGB XII nicht auf die Leistungstypen ÜGH und KRI angewendet wird (Rundschreiben Soz Nr. 22/2020).

Bis auf Sachsen und Schleswig-Holstein haben alle Länder, in denen es Leistungstypen gibt, stationäre Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII beschrieben. (Allerdings gibt es in Schleswig-Holstein trotzdem einige stationäre Einrichtungen.) Stationäre Angebote auf der Grundlage ausdifferenzierter Leistungstypen halten insbesondere die Leistungserbringer der Hilfen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen vor, also in zwei Ländern, die auf eine besonders lange Tradition der institutionalisierten Wohnungslosenfürsorge zurückblicken. Baden-Württemberg differenziert wiederum nach stationären Angeboten mit und ohne Tagesstruktur und zwischen stationären Hilfen allgemein und stationären Hilfen für suchterkrankte, psychisch erkrankte und/oder somatisch erkrankte Menschen. Auch in Bayern und im Saarland sind stationäre Angebote mit und ohne Tagesstruktur in jeweils zwei Leistungstypen beschrieben. In Mecklenburg-Vorpommern werden stationäre Hilfen in sogenannten „Übergangshäusern“ geleistet; zwei gesonderte Leistungstypen beschreiben dort die Verselbstständigung gegen Ende der Hilfe in „Trainingswohnungen“ und „Außenwohngruppen“. Als Zielgruppen nennt die Leistungstypenbeschreibung explizit Personen „mit erheblichem Suchtmittelmissbrauch oder Suchtkrankheit und Personen mit psychischen Beeinträchtigungen“ sowie haftentlassene Menschen, der LT ist aber auch offen für andere Fallgestaltungen. Nordrhein-Westfalen hat einen stationären Leistungstyp ohne Zielgruppenbezug, einen „für junge Erwachsene in besonderen sozialen Schwierigkeiten“, einen für Menschen „mit psychischen Beeinträchtigungen, Suchtproblematik und/oder erheblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen“ und einen für Menschen „mit einer Abhängigkeitserkrankung“.

Schließlich existieren in einigen Ländern Leistungstypen für Arbeits- und Beschäftigungsangebote, die zum Teil an stationäre Einrichtungen angegliedert sind

(Bayern: „Tagesbetreuung“; Sachsen-Anhalt: „Tagesförderung“), zum Teil in eigenständigen Einrichtungen erbracht werden (Baden-Württemberg: „Tagesstrukturierende Maßnahme in Form eines Arbeitsangebots“ und „Tagesstrukturierende Maßnahme in Form einer nicht auf wirtschaftliche Ergebnisse ausgerichteten Beschäftigung“; Mecklenburg-Vorpommern: Tagesstätten; Nordrhein-Westfalen: „Ambulante Hilfen in sozialpädagogischen Arbeits- und Beschäftigungsunternehmen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten“).

Vielen Leistungstypen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII merkt man historische Bezüge an, und die älteren bilden erkennbar den fachlichen Konsens zum Zeitpunkt ihrer Entstehung Anfang der 2000er-Jahre und die damals bestehenden Strukturen in den Hilfesystemen ab. Nur in wenigen Ländern ist es gelungen, Bedarfslagen und Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII vollständig so zu beschreiben, dass sich jeder Hilfebedarf bzw. jedes Angebot der Bedarfsdeckung auch einem Leistungstyp zuordnen lässt. Welche Leistungen Menschen erhalten sollen, die niedrigschwellige Hilfen oder (aufsuchende) Beratung nach §§ 67 ff. SGB XII benötigen, ist in vielen Bundesländern nicht systematisch beschrieben.

Zielgruppenspezifische Bedarfe genauer zu definieren, entspricht der Intention des Gesetzgebers, Gruppen mit vergleichbaren Hilfebedarfen zu bilden. Dies kann aber – konsequent zu Ende gedacht – zu einer enormen Vielfalt an möglichen Leistungstypen führen: für Frauen, für Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, für junge Erwachsene, für LSBTIQ*-Personen, für Housing-First-Zielgruppen, für Familien, für haftentlassene Menschen, für langzeitwohnungslose Menschen, für Menschen mit und ohne Bedarf an bestimmten Leistungen wie Tagesstruktur oder anderem. Wenn es Ziel ist, Bedarfe möglichst umfassend zu decken, spricht deshalb viel für eine geringere Differenzierung bei den Leistungstypen (z. B. nach Intensität und Regelmäßigkeit des Bedarfs, nach Bedarf an ambulanter Hilfe oder Bedarf an Hilfe in stationärer Form, nach Bedarf, der eine aufsuchende Arbeitsweise erfordert, oder Bedarf, der in einer „Komm“-Struktur gedeckt werden kann). Jede Art von spezialisierten und zielgruppenspezifischen Angeboten lässt sich dann über Konzepte und Leistungsvereinbarungen organisieren.

3.3 Beschreibung des Samples der Aktenanalyse

Eine Analyse von Fallakten aus der Sozialverwaltung zur Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII unterliegt gewissen Einschränkungen: Die Akten geben zwar Auskunft über Fallverläufe, die in Dokumenten der Bedarfsfeststellung, Hilfeplanung und -beendigung oder in Notizen der Sachbearbeitung festgehalten werden. Prozessinformationen zur Leistungserbringung und Fallbearbeitung im Einzelfall enthalten sie jedoch nicht. Aus den Akten lassen sich die Sichtweise des Leistungserbringers und der Fachstelle Soziale Wohnhilfe des Bezirksamtes rekonstruieren. Die Sichtweise der Leistungsberechtigten auf ihre Lebenslagen, Hilfebedarfe und Einschätzung der Unterstützung fehlt aber zumeist.

Und eine Aktenanalyse kann nur Aufschluss zu den Fällen liefern, in denen Hilfe geleistet oder zumindest beantragt wurde. Fälle, in denen Menschen keinen Zugang zu Hilfen nach 67 ff. SGB XII erhalten, sind nicht Teil der Analyse. Dennoch gibt eine Analyse der hier untersuchten 109 Fallakten einen aufschlussreichen Einblick in die Fallbearbeitung und Fallverläufe der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in Berlin.

Von den Haushalten, die in die Aktenanalyse einbezogen wurden, sind 97 alleinstehend. Neun Frauen erziehen ein bis zu fünf Jahre altes Kind allein. Außerdem sind drei Paare mit einem Kind und in einem Fall ein Paar mit vier Kindern im Sample. Die jüngste Leistungsberechtigte ist 18 Jahre alt und gerade volljährig geworden, die älteste Person im Sample ist 77. Das durchschnittliche Alter liegt bei 35 Jahren. 56 Prozent der Leistungsberechtigten sind männlich, 43 Prozent weiblich, eine Person hat eine andere geschlechtliche Identität.

27 Prozent der Haushalte waren bei Hilfebeginn verdeckt wohnungslos, kamen also vorübergehend bei Bekannten oder Verwandten unter. In einer eigenen Wohnung lebten zu Hilfebeginn 18 Prozent. Überwiegend sind dies Haushalte, die von Wohnungslosigkeit bedroht waren und die eine Hilfe nach WuW zum Wohnungserhalt erhalten oder die aufgrund eines bevorstehenden Wohnungsverlustes in eine Trägerwohnung vermittelt werden, um eine Unterbringung nach ASOG zu vermeiden. 15 Prozent der Leistungsberechtigten waren in einem Wohnheim oder einer Pension nach ASOG untergebracht. Vier der Haushalte wurden aus der Unterbringung in eine Trägerwohnung mit begleitendem BEW bzw. WuW vermittelt, fünf Personen erhielten einen Platz im betreuten Gruppenwohnen, drei in einem Übergangshaus und eine Person wurde in einem Krisen- und Clearinghaus aufgenommen. Drei Personen erhalten eine Leistung nach WuW und eine Person nach BEW, die sie aus der ASOG-Unterbringung heraus bei der Wohnungssuche unterstützen soll. Zwölf Prozent lebten bei Hilfebeginn ohne Unterkunft auf der Straße, in einem Zelt oder einer anderweitigen Behelfsunterkunft. Fast ein Zehntel (9,3 %) lebte vor dem Beginn der Hilfe im Elternhaus. Diese Leistungsberechtigten flohen vor Konflikten oder Gewalt aus dem Elternhaus oder wurden wohnungslos, da Elternteile das Mietverhältnis auflösten, ohne dass für sie eine Anschlussperspektive bestand. Weitere Leistungsberechtigte haben sich vor Maßnahmebeginn in einer Haftanstalt (6,5 %) oder in stationären Behandlungen (5,6 %) aufgehalten. Fünf junge Erwachsene wurden direkt aus der Jugendhilfeeinrichtung in eine Hilfemaßnahme nach §§ 67 ff. SGB XII übergeleitet (4,7 %).

Tabelle 3: Wohnsituation bei Hilfebeginn

Wohnsituation bei Hilfebeginn	BEW	BGW	WuW	ÜGH	KRI	Gesamt	Gesamt
	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl	in %
Verdeckt wohnungslos	8	7	5	5	4	19	27,1
Eigene Wohnung	6	1	9	4	0	20	18,7
ASOG-Unterbringung	4	4	5	3	1	17	15,9
Straße/Behelfsunterkunft	2	2	0	3	5	13	12,1
Elternhaus	1	2	0	3	4	10	9,3
JVA	2	2	0	3	0	7	6,5
Jugendhilfeeinrichtung	0	4	1	1	1	6	5,6
Andere stationäre Einrichtung	0	2	1	0	2	5	4,7
	16	22	21	23	24	107	100

Quelle: Evaluation der Hilfen nach 67 ff. SGB XII, eigene Berechnung, N = 107.

3.4 Zugang zu den Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII

Ein Drittel der Leistungsberechtigten, bei denen sich der Zugang aus der Akte rekonstruieren ließ, sprach auf eigene Initiative beim Leistungserbringer vor: Sie hatten von Bekannten oder Verwandten oder einer Stelle, die nicht in den Fallakten dokumentiert ist, einen Hinweis auf das Hilfeangebot erhalten. Ein knappes Viertel wurde von einem anderen Hilfeangebot an das Leistungsangebot vermittelt. In 17 Fällen wurde die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII durch eine bezirkliche Fachstelle Soziale Wohnhilfe initiiert. Neun Leistungsberechtigte wurden durch Haftentlassmanagement oder eine Haftentlassenenberatung an das Angebot verwiesen. In sieben Fällen wandten sich Jugendhilfeträger an die Leistungserbringer, um ihre (ehemaligen) Klientinnen und Klienten in ein Angebot der Wohnungsnotfallhilfen zu vermitteln.

Tabelle 4: Ergebnisse der Aktenanalyse: Zugang zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII

Art des Zugangs	Anzahl	In %
Selbstmelderin/Selbstmelder bei Leistungserbringern	34	33,3
Andere Hilfe	25	24,5
Fachstelle Soziale Wohnhilfe	17	16,7
Haftentlassmanagement/Haftentlassenenhilfe	9	8,8
Jugendhilfe	7	6,9
Andere behördliche Stelle	5	4,9
Krankenhaus	4	3,9
Andere Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII	1	1,0
	102	100

Quelle: Evaluation der Hilfen nach 67 ff. SGB XII, eigene Berechnung, N = 102.

Nach der Statistik der Sozialbehörde für das Jahr 2023, die Daten für 7.111 Fälle dokumentiert, stellen sich die Zugangswege etwas differenzierter dar. Die meisten Fälle sind aber auch hier als „Selbstmelder“ (2.111; 30 %) erfasst, hinzu kommen 514 (7 %), die auf informellem Weg durch „Verwandte/Bekannte“ in die Hilfe vermittelt wurden. 748 Fälle kamen aus einer anderen Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII, 581 aus der Notübernachtung, einer Beratungsstelle oder einem anderen niedrigschwelligen Angebot (zusammen 19 %). Aus der ASOG-Unterbringung wurden lediglich zwei Prozent der Fälle in eine Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII vermittelt.

27 Prozent der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII gehen auf eine Vermittlung durch eine bezirkliche Fachstelle Soziale Wohnhilfe, einen Sozialpsychiatrischen Dienst oder das Jugendamt eines Bezirkes zurück. Insbesondere diese Daten aus der Statistik decken sich nicht mit der „gefühlten Realität“ vieler Vertreterinnen aus den Fachstellen Soziale Wohnhilfe, die in der Fokusgruppe schätzten, dass weniger als zehn bis maximal 20 Prozent der hilfebedürftigen Menschen zuerst bei ihnen vorsprechen:

„Bei uns sind es bestimmt über 90 Prozent der Fälle, da kommt die Klientel schon über einen Träger und stellt den Antrag.“

Einerseits seien die Leistungserbringer bekannter, und die Chance auf eine Trägerwohnung wirke als zusätzlicher Anreiz für Menschen, die dringend eine Wohnung suchten. Andererseits jedoch seien die Bezirksämter massiv überlastet. Die „Hürde, überhaupt ins Haus reinzukommen, mit jemandem zu sprechen“, sei gegenüber früheren Zeiten „exorbitant“ hoch. Obwohl die Bezirksämter für die Unterbringung von obdachlosen Menschen nach dem ASOG zuständig sind, schaffen sie es nicht einmal bei diesem Personenkreis, zu prüfen, ob Hilfebedarfe nach §§ 67 ff. SGB XII bestehen.

„Ich bedauere das auch eigentlich, finde, dass jeder, der bei uns im ASOG ist, eigentlich so eine Beratung haben sollte, dass man es zumindest mal abcheckt. Aber die Gegebenheiten sind, wie sie sind. Man ist froh, dass man durch den Tag kommt, offen gesagt, mit den vielen Menschen im ASOG-Bereich.“

Diese Aussage erklärt den relativ geringen Anteil der Personen, die zu Hilfebeginn in einer ASOG-Unterbringung untergebracht sind. Weitere Zugangshürden für untergebrachte Menschen beschreibt die Mitarbeiterin einer ASOG-Unterkunft für Frauen. Aus ihrer Sicht verhindern die begrenzten Platzkapazitäten, aber auch die hohen Anforderungen der Leistungserbringer, dass Frauen aus einer ASOG-Unterbringung in die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII vermittelt werden:

„Hätte man mehr Kapazitäten, würden, glaube ich, auch so diese Zugangsbarrieren sich anders gestalten. Hätte man nochmal andere Möglichkeiten, vielleicht auch niedrigschwellig noch anzusetzen.“

Die Fachkraft eines anderen Leistungserbringers macht für Zugangsprobleme in die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII schließlich auch die fehlende Kenntnis über Hilfsangebote verantwortlich. In ihrer Arbeit in Unterkünften treffe sie auf viele Menschen, die „seit 30 Jahren in einer ASOG-Unterkunft“ lebten und noch nie davon gehört hätten, dass es Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII gibt.

Der Aufnahme in eine Leistung nach §§ 67 ff. SGB XII liegt nach Einschätzung vieler Expertinnen und Experten ein beidseitiger Selektionsprozess zugrunde. Bevor etwa Unterkünfte, niedrighschwellige Angebote oder medizinische Einrichtungen an einen Leistungserbringer der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII vermitteln, überprüfen sie vorsorglich, ob die hilfeschuchenden Menschen bereit sind, am Hilfeprozess mitzuwirken, und ob sie die Anforderungen der Leistungserbringer erfüllen (vgl. Abschnitt 3.6.1). So bleibt Menschen in komplexeren Lebenslagen, die in ihrer derzeitigen Situation keine Veränderungsmotivation artikulieren können, der Zugang zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII verwehrt. Gerade für Menschen in komplexen Problemlagen, die auf der Straße leben, seien die Zugangshürden zu Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten zu hoch:

„Wir haben oft Leute, die natürlich sehr lange teilweise auf der Straße sind, sehr wenig Struktur noch haben, oft in sehr schlechtem gesundheitlichen Zustand, sowohl physisch als auch psychisch. Und da ist manchmal eine 67er-Hilfe zu hochschwierig. Das würden die gar nicht schaffen, also diese Termine einhalten und was man da eben so alles, diese Mitwirkungspflicht, die eben existiert, würden die dann gar nicht schaffen.“

3.4.1 Zugang für Familien sowie Allein- und Getrennterziehende

Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII sind für Familien noch nicht selbstverständlich. Lange Zeit prägte das Bild des alleinstehenden, männlichen Wohnungslosen das Hilfesystem, und die Unterstützung war entsprechend ausgerichtet. Wenn Familien oder Alleinstehende mit minderjährigen Kindern wohnungslos oder von Wohnungslosigkeit bedroht waren, lag die Zuständigkeit im Jugendamt, da Wohnungslosigkeit das Kindeswohl gefährden könnte (Braun 2022, S. 189 ff.). Inzwischen haben in Deutschland mehr als die Hälfte der wegen Wohnungslosigkeit untergebrachten Haushalte Kinder: 34 Prozent der untergebrachten Personen leben in Paarbeziehungen mit Kindern, 17 Prozent sind alleinerziehend (BMWSB 2024, S. 65). Dennoch sind Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nur in Einzelfällen auf Familien spezialisiert.

Die Aktenanalyse zeigt, dass nur wenige Familien oder Allein- und Getrennterziehende Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten erhalten. Der Anteil der

alleinstehenden Menschen überwiegt deutlich, lediglich in zwölf Fällen lebt mindestens ein minderjähriges Kind im Haushalt. Zugangshürden zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII für Familien bestehen nach Ansicht der Expertinnen und Experten, weil Leistungserbringer für ihre Leistung unabhängig von der Zahl der Personen im Haushalt nur eine Leistungspauschale erhalten. Sie nehmen Familien ungern auf, denn der zusätzliche Aufwand für die Unterstützung des Familiensystems bleibt unberücksichtigt. Die Fachstellen Soziale Wohnhilfe bewilligen oft zögerlich, da sie befürchten, dass eine kinderreiche Familie keine Wohnung findet.

3.4.2 Vermittlungschancen von wohnungslosen Menschen aus Polen, Bulgarien, Rumänien und anderen osteuropäischen Ländern

Nur wenige der 109 Haushalte, zu denen Akten vorlagen, stammen aus Polen, Bulgarien, Rumänien oder anderen osteuropäischen Ländern, obwohl zumindest viele auf der Straße lebende Menschen aus einem der drei erstgenannten Länder kommen (Bohlender et. al. 2024, S. 28). Drei Haushalte im Sample haben die polnische Staatsangehörigkeit, eine Frau die rumänische.

In Gesprächen mit Vertreterinnen mehrerer Angebote, die sich – finanziert über das Programm EhAP Plus oder das Integrierte Sozialprogramm (ISP) – auf wohnungslose Zugewanderte aus Osteuropa ausgerichtet haben, wurde deutlich, dass diesen Zielgruppen der Zugang zu Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII häufig verwehrt bleibt. Das Problem seien hier weniger fehlende Rechtsansprüche. Vielmehr fänden sich auch für diejenigen, die beispielsweise zu geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen aufstockende SGB-II-Leistungen erhielten und berechtigt wären, Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in Anspruch zu nehmen, fast keine Leistungserbringer, die bereit und dazu in der Lage seien, dieser Zielgruppe entsprechende Hilfen zu gewähren. Zum einen fehle es an Personal mit entsprechenden Sprachkenntnissen, zum anderen würden viele Leistungserbringer die Hilfe für den Personenkreis als zu aufwändig ablehnen, weil zu viel Zeit für Sprachmittlung und für die Berücksichtigung der Bedarfe von – oftmals zahlreichen – Familienmitgliedern benötigt, zumeist aber nur eine Leistung für eine einzelne Person bewilligt werde. Und schließlich sei es nahezu ausgeschlossen, für größere Familien Wohnraum zu finden:

„Familien ist nochmal ein Extra. Aber selbst wenn wir irgendwie Alleinstehende oder ein Paar ohne Kinder, kriegen wir die oft überhaupt nicht in die Hilfen rein. Genau, das eine ist, die Träger bieten die Sprachen nicht an, oder wenn man eine Sprachmittlung organisiert, wollen sie oft nicht damit arbeiten. Dann ist dieses Thema genau, dass dann oft aufgrund der Personenanzahl auch manche Menschen gar nicht angenommen werden, auch weil Träger sagen, es ist völlig unrealistisch, für die Familiengröße

irgendwie eine Wohnung zu finden und es gibt auch keine Trägerwohnung, also maximal zwei Zimmer oder so. Das ist auch sozusagen schwierig.“
(Beratungsprojekt für EU-Bürgerinnen)

Aber auch aufseiten der Bezirksämter gebe es oftmals große Blockaden für eine Bewilligung von Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII für diese Zielgruppe. Oft gehörte Argumente seien hier, dass es ohnehin kaum Chancen auf die Vermittlung größerer Familien gebe, weil kein entsprechender Wohnraum vorhanden sei, aber auch, dass der Verbleib der anspruchsberechtigten Haushalte in Berlin ungewiss sei und sich daher entsprechende Hilfen nicht „lohnen“ würden. Angesichts der besonders hohen Vermittlungshemmnisse dieser Zielgruppe am Wohnungsmarkt ist es erstaunlich, dass eine Vermittlung ins Geschützte Marktsegment mit der Begründung abgelehnt wurde, der betreffende Haushalt habe keine Mietschulden.¹²

3.5 Hilfebedarfsermittlung und Hilfeplanverfahren

Vor der Aufnahme des Hilfeprozesses steht eine Bedarfsermittlung. 2017 hat die Berliner Vertragskommission für Soziales (KO80) Verfahren zur Erstellung der Hilfebedarfsermittlung, des Hilfeplans und der Hilfeplanfortschreibung für Leistungen gemäß §§ 67 ff. SGB XII festgelegt. Nach dem Manual zur Erstellung dieser Dokumente sollen die Träger der Sozialhilfe die Hilfebedarfsermittlung gemeinsam mit den Leistungsberechtigten vornehmen. Die Hilfebedarfsermittlung dient als fachliche Stellungnahme und anspruchsbegründende Ersteinschätzung der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII.

Aus den analysierten Akten geht hervor, dass die späteren Leistungserbringer in der Mehrheit der Fälle das Erstgespräch mit den Leistungsberechtigten führen und dabei schon die Hilfebedarfsermittlung vornehmen. Gleichzeitig wird mit der Bedarfseinschätzung ein Antrag auf Leistungen gemäß §§ 67 ff. SGB XII nach dem jeweiligen Leistungstyp gestellt. Die Bezirksämter stellen auf der Grundlage der Bedarfsermittlung den Hilfebedarf fest und entscheiden über die Bewilligung der Leistung. In der überwiegenden Zahl der Fälle folgen die Fachstellen Soziale Wohnhilfe in ihren Stellungnahmen der Bedarfseinschätzung der Leistungserbringer.

In einigen wenigen untersuchten Fällen weicht die Einschätzung der bezirklichen Fachstelle von der beantragten Hilfe ab. In einem Fall wird die Bewilligung eines BEWs

¹² Tatsächlich erwähnen bei einer Abfrage für die Beantwortung einer Anfrage im Abgeordnetenhaus einzelne Bezirke, dass eine negative Schufa-Auskunft Bedingung für die Aufnahme ins GMS ist und dass kinderreiche Familien in Wartelisten für das GMS nicht berücksichtigt werden, weil sie „Wohnungsgrößen nachsuchen, für die es so gut wie keine Angebote gibt. Zu diesem Kriterium zählen insbesondere Familien, die auf große Wohnungen mit 4 und mehr Zimmern angewiesen sind.“ (Abgeordnetenhaus Berlin, 2023, S. 13)

abgelehnt, da diese Maßnahme aufgrund des Drogenkonsums des Mannes nicht geeignet sei. Die Fachstelle Soziale Wohnhilfe empfiehlt als Maßnahme ein Übergangshaus mit dem obersten Ziel der Überleitung in eine Eingliederungshilfe. In einem anderen Fall stimmt die Fachstelle Soziale Wohnhilfe der Aufnahme in ein Krisen- und Clearinghaus zunächst nicht zu, da ein festgestellter Bedarf auf eine Leistung nach dem SGB IX bestehe und die Person eine laufende Maßnahme abgebrochen hatte. In einem weiteren Fall beantragt der Leistungserbringer eine Maßnahme des Leistungstyps BEW, die Fachstelle Soziale Wohnhilfe bewilligt jedoch eine WuW-Maßnahme. Die Übernahme einer weniger intensiven Hilfe wird in diesem Fall damit begründet, dass der Bedarf der Leistungsempfängerin über einen Bedarf nach §§ 67 ff. SGB XII hinausgehe und eine Eingliederungshilfe die geeignetere Unterstützungsform darstelle. Die Leistung über WuW diene dazu, an andere Hilfen anzubinden. In einem Fall wird eine BEW-Maßnahme für einen untergebrachten Mann zunächst abgelehnt, da die Fachstelle den Anspruch auf Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII verneint: Bei der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft handele es sich um eine „allgemeine Lebenskrise“ und nicht um besondere Lebensumstände. Allgemein sei die Lebenskrise, weil es allen Bewohnerinnen und Bewohnern einer Unterkunft ähnlich, wenn nicht sogar gleich gehe. Zudem führt der Ablehnungsbescheid aus, dass eine Maßnahme nach §§ 67 ff. SGB XII „nicht zur Wohnungsbeschaffung diene“, und verweist auf die sozialarbeiterische Unterstützung der ASOG-Unterbringung zur Wohnungserlangung. Dem Widerspruch des Leistungserbringers gegen diesen Ablehnungsbescheid wird jedoch stattgegeben.

Nach Eingang der Hilfebedarfsermittlung soll eine Helferkonferenz mit Leistungserbringer, Bezirksamt und Leistungsberechtigten stattfinden, in der die Mitarbeitenden der Sozialen Wohnhilfe den Hilfebedarf feststellen und die Aufgaben zwischen dem Leistungserbringer und anderen beteiligten Hilfen festhalten. Nicht aus allen Akten geht hervor, ob dieses Gespräch geführt wurde. Aber in knapp der Hälfte der Fälle ist ersichtlich, dass ein persönliches Gespräch zwischen den Bezirksamtsmitarbeitenden und den Leistungsempfängerinnen und -empfängern stattfand. Nicht immer waren die Mitarbeitenden des Leistungserbringers anwesend. In einigen Fällen wurden Helferkonferenzen telefonisch durchgeführt. In einem Fall verhinderte eine Inhaftierung eine persönliche Vorsprache, in einem weiteren wurde aus arbeitsökonomischen Gründen auf eine persönliche Vorsprache verzichtet. Es überwiegen jedoch die Fälle, in denen aus den Akten keine Begründung für den Verzicht auf eine persönliche Helferkonferenz hervorgeht. Vier Helferkonferenzen wurden aufgrund der Maßnahmen zur Eindämmung der Coronapandemie telefonisch durchgeführt. Weitere Akten weisen darauf hin, dass auf eine persönliche Vorsprache und Helferkonferenz verzichtet wurde, da die Leistungsberechtigten dem Amt bereits bekannt waren. In circa einem Zehntel der Fälle geht aus den Akten hervor, dass vollständig auf eine persönliche Vorsprache

verzichtet wurde. Der Bezirk nahm die Bedarfsfeststellung auf Grundlage der schriftlichen Hilfebedarfsermittlung vor.

In der Fokusgruppe mit den Fachstellen Soziale Wohnhilfe bestätigen die Mitarbeiterinnen nicht, dass sie auf eine eigene Hilfebedarfsfeststellung verzichten:

„Also wenn ein Antrag eingeht, laden wir in der Regel nochmal ein und machen eine eigenständige Hilfebedarfsprüfung, unabhängig von dem Antrag, den wir erhalten. Also wir wollen die Menschen in der Regel wirklich kennenlernen, und anhand unserer Hilfebedarfsermittlung ist ja dann geprüft, inwiefern die Voraussetzungen auch als erfüllt angesehen werden können, und dann werden wir die Hilfe auch einleiten.“

Wird ein Verlängerungsantrag gestellt oder kommt es zu einer Störung im Hilfeprozess, soll ebenfalls ein Gespräch zwischen den Leistungsberechtigten, den Leistungsanbietern und den Mitarbeitenden der Bezirksämter stattfinden. Nur aus wenigen Fallakten geht hervor, dass persönliche Helferkonferenzen bei Verlängerung der Hilfe stattfinden. Häufiger ist in den Akten dokumentiert, dass die Leistungserbringer und Fachstellen Soziale Wohnhilfe bei Bedarf Rückfragen zur Verlängerung der Hilfe telefonisch oder per E-Mail klären.

Die Fachkräfte aus den Fachstellen Soziale Wohnhilfe bedauern, dass die Soziarbeitenden es nicht mehr schaffen, sich die Leistungsberechtigten „alle vier bis sechs Wochen wirklich an den zu Tisch holen“ und „eine Vertrauensbasis“ aufzubauen. Die hohe Arbeitsbelastung führe dazu, dass ihnen die Möglichkeit der Steuerung der Hilfen fehle: „Früher kannte man seine Leute. Also man hatte die am Tisch und hat auch ein Gespür für die bekommen und wusste, was da vielleicht das Richtige ist.“: „Wir brauchen soziale Wohnhilfen, die funktionieren.“

Sechs Wochen nach Beginn der Maßnahme ist ein ausführlicher Hilfeplan zu erstellen, der den Bedarf der Leistungsempfängerinnen und -empfänger genauer schildert und Hilfeziele und Maßnahmen zu ihrem Erreichen festhält. In diesen Dokumenten gehen die Leistungserbringer eingehender auf die Lebenslage der Leistungsberechtigten und die benötigten Hilfestellungen ein. Die Hilfeplanziele sollen gemeinsam mit den Leistungsberechtigten entwickelt und als konkrete, überprüfbare, erreichbare und zeitlich an den Hilfeplanzeitraum angepasste Ziele festgehalten werden. Der Hilfeplanvordruck der Senatsverwaltung sieht für jeden Lebensbereich ein Hilfeplanziel vor, das positiv formuliert werden soll. Konkrete Maßnahmen und Vereinbarungen werden aufgeführt, mit denen das Ziel erreicht werden soll. Außerdem sollen der Bearbeitungsstand und die Art der Unterstützung angegeben werden.

Überwiegend nutzen die Leistungserbringer den Hilfeplanvordruck. In einigen Fällen werden eigene Formulare oder andere Gesamtplanvordrucke verwendet. In den

Hilfeplänen finden sich in der Regel knapp formulierte, allgemein gehaltene Wirkungsziele wieder, die in mehrere Handlungsschritte untergliedert sind. In einem dokumentierten Hilfeplan formuliert der Leistungserbringer als Ziel im Lebensbereich „Wohnen“, dass eine Wohnperspektive erarbeitet wird. Als Handlungsschritte legt er fest, dass eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Wohnformen stattfindet, eine Mietschuldenfreiheitsbescheinigung erstellt, ein Wohnberechtigungsschein und eine Aufnahme ins Geschützte Marktsegment beantragt wird. In Fließtexten beschreiben die Leistungserbringer die aktuelle Situation und Fortschritte im jeweiligen Lebensbereich ausführlicher.

In der Fokusgruppe der Leistungserbringer bemängelte ein Experte, dass die Fachstellen Soziale Wohnhilfe mitunter Hilfeziele festlegen, die „nicht zwischen Klient und Träger besprochen oder in der Konferenz besprochen wurden, die sind dann aus Erfahrungen entstanden.“

Ein weiterer Interviewexperte bestätigte, dass die Hilfeplanformulierung in einigen Fällen ohne die Zustimmung der Leistungsberechtigten vorgenommen wird. Die Fachstellen Soziale Wohnhilfe erwarteten beispielsweise, dass suchterkrankte Menschen im Maßnahmezeitraum eine Behandlung beginnen, und sie formulieren dies als Hilfeplanziel:

„Es werden immer Ziele formuliert, wie man und welche Probleme bearbeitet werden sollen, und wenn eine Alkoholsucht zum Beispiel vorhanden ist, dann wird eigentlich immer in den Hilfeplan auch das reingeschrieben, dass die Alkoholsucht angegangen werden muss, also dass eine Therapie erforderlich ist, und wenn der Mensch sagt, nein, ich bin jetzt aber gar nicht an dem Punkt, wo ich irgendwie denke, dass ich aufhören möchte oder kann, ich fühle mich jetzt im Moment nicht bereit, eine Therapie zu machen, dann heißt es, er wirkt nicht mit und dann kriegt er die Hilfe nicht, das heißt, er muss sagen, ja, ich mache das, obwohl er eigentlich für sich selber schon weiß, das ist jetzt nicht mein Weg im Moment.“

In der Fokusgruppe mit den Fachstellen Soziale Wohnhilfe wurden hingegen unnötig hoch gesteckte Ziele kritisch angesprochen. Die Verantwortlichen in den Bezirksämtern wünschten sich, dass die Leistungserbringer mit den Leistungsberechtigten kleinschrittigere Ziele formulieren:

„Mir ist es lieber, wenn dann ganz ehrlich drin steht, wir müssen erstmal daran arbeiten, dass er Termine wahrnimmt, wir müssen erstmal daran arbeiten, dass er seine Post aufmacht, dass er seine Post überhaupt wieder lesen kann. Das sind Sachen, ich glaube, wenn wir da schon ein bisschen niedrigschwelliger rangehen (...).“

3.5.1 Zuordnung zu den Leistungstypen

Die Analyse der vorliegenden Fallakten zeigt zunächst, dass die in den Dokumenten beschriebenen Bedarfe grundsätzlich den Leistungstypen zugeordnet werden können.

Menschen, die eine Maßnahme nach dem Leistungstyp WuW erhalten, benötigen meist nur Beratung und Anleitung, um ihre Wohnung zu erhalten oder Wohnraum zu finden. Die Hilfebedarfsfeststellungen, Hilfepläne und Fallverläufe im Leistungstyp WuW dokumentieren eine geringere Intensität der Hilfe als die Akten zu den anderen Leistungstypen. Die begleiteten Menschen sind in der Regel vorübergehend mit der selbstständigen Bewältigung ihrer Lebenssituation überfordert, und sie benötigen Beratung und Anleitung als Unterstützung für die Wohnungssuche oder den Wohnungserhalt. Die Fachkräfte helfen ihnen, Unterlagen für die Wohnungsbewerbung zusammenzustellen, einen Wohnberechtigungsschein zu beantragen, ungeklärte Sozialleistungsansprüche geltend zu machen und die Postbearbeitung (wieder) eigenständig zu übernehmen. 16 Beratungsfälle erhalten eine Leistung nach WuW zur Unterstützung bei der Wohnungssuche. Vier von ihnen leben in einer ASOG-Unterkunft, vier in verdeckter Wohnungslosigkeit bei Bekannten oder Verwandten, eine Frau lebt in befristeten oder beengten Wohnverhältnissen, und eine Person befindet sich bei Hilfebeginn in einer psychiatrischen Klinik.

Zwei Personen erhalten von Beginn an eine WuW-Maßnahme in einer Trägerwohnung. Vier Haushalte erhielten zunächst ein BEW in Trägerwohnraum. Die Maßnahmen werden in WuW umgewandelt, da der Beratungs- und Unterstützungsbedarf abnimmt. Sechs Haushalte werden durch die Leistungserbringer bei der Sicherung ihres Wohnraums unterstützt. Fünf Haushalte erhalten eine Beratung nach dem Leistungstyp WuW, weil sie Mietschulden haben und Unterstützung bei der Wohnungssicherung benötigen. Eine Frau, die durch Trennung kurzzeitig wohnungslos wird, erhält über eine WuW-Maßnahme Unterstützung bei der Rückkehr in die eheliche Wohnung. Eine Leistungsberechtigte wird im Hilfeverlauf sowohl bei der Wohnungssicherung als auch bei der Wohnungssuche unterstützt. Sie erhält zunächst eine WuW-Leistung, die aufgrund eines erhöhten Bedarfs in BEW umgewandelt wird. Oft wird in WuW in „Komm-Struktur“ gearbeitet. In anderen Bundesländern werden Haushalte in ähnlichen Lebenslagen mit und ohne Einzelfallfinanzierung in Fachberatungsstellen nach §§ 67 ff. SGB XII beraten.

Menschen, die Maßnahmen nach den Leistungstypen BEW und BGW erhalten, haben nach den Akten vergleichbare Bedarfe. Die Analyse der Zugangswege zu den beiden Leistungstypen legt nahe, dass vor allem freie Platzkapazitäten bestimmen, in welchem der beiden Hilfesegmente die Leistungsberechtigten einen Platz erhalten. Lediglich in zwei Fällen wird die Hilfemaßnahme BGW damit begründet, dass die Leistungsberechtigte über wenige soziale Kontakte verfügen und daher das Zusammenleben mit anderen und Gruppenangebote förderlich wären. Betrachtet man das durchschnittliche Alter der

Leistungsberechtigten, fällt jedoch ein Unterschied auf: Die Personen im BEW sind im Durchschnitt älter (38 Jahre) als die Adressatinnen und Adressaten des BGW mit einem durchschnittlichen Alter von 31 Jahren. Vier der 23 Menschen, die im Leistungstyp BGW betreut werden, hatten zuvor eine stationäre Jugendhilfemaßnahme erhalten und wurden aus dieser in die Wohnungslosigkeit entlassen. Die Steuerung über freie Platzkapazitäten bestätigt eine Mitarbeiterin einer Fachstelle Soziale Wohnhilfe im Interview:

„Manchmal wäre ja vielleicht eine ganz andere Maßnahme geeignet, und die gibt es vielleicht gerade nicht her oder die ist gerade voll oder ausgebucht oder sonst was. Und schon ist es immer noch besser, man macht sowas, als dass man den ganz verhungern lässt.“

BEW-Maßnahmen können auch außerhalb einer Trägerwohnung geleistet werden. In den überwiegenden Fällen werden BEW-Leistungen jedoch mit einer Trägerwohnung kombiniert: 16 BEW-Maßnahmen werden in einer Trägerwohnung geleistet. Vier Haushalte, die sich in anderen Wohnsituationen befinden, erhalten eine Begleitung durch das BEW, bei der die Vermittlung in Wohnraum im Mittelpunkt der Hilfe steht. Zwei von ihnen leben in einer ASOG-Unterbringung und werden bei der Suche nach einer Wohnung unterstützt, eine Person kommt vorübergehend bei Bekannten unter. Eine Frau lebt gemeinsam mit ihrer Tochter in einer Wohnung. Diese Wohnung ist jedoch zu klein für die beiden und baulich nicht für die pflegebedürftige Mutter geeignet. Da die beiden Frauen Unterstützung bei der Suche einer geeigneten Wohnung und bei der Entrümpelung der Wohnung benötigen, erhalten sie Hilfe nach dem Leistungstyp BEW. In der Regel handelt es sich bei BEW-Maßnahmen um Fallkonstellationen, bei denen Unterstützung bei behördlichen Angelegenheiten, der Wohnungssuche und bei der Postbearbeitung im Vordergrund der Hilfe stehen. Die Vermittlung in Wohnraum soll in den meisten Fällen über das Geschützte Marktsegment realisiert werden. Bei zwei Haushalten ist es das Ziel, sie in Maßnahmen der Eingliederungshilfe überzuleiten. Zwei Haushalte erhalten ein BEW, um Unterstützung bei der Wohnungssicherung zu erhalten. Aus einer der beiden Fallakten geht hervor, dass die Leistungsberechtigte einen erhöhten Hilfebedarf aufweist und die Fachkraft zum Teil Tätigkeiten in Übernahme leistet.

Die Hilfebedarfsermittlungen und -pläne des Leistungstyps ÜGH dokumentieren komplexere Lebenslagen, und die betreuten Menschen haben in der Regel einen höheren Unterstützungsbedarf als Menschen, die Hilfe nach den Leistungstypen WuW, BEW oder BGW erhalten. Wohnungsnotproblematiken sind mit gewaltgeprägten Lebensumständen, Haftentlassungen oder (ungeklärten) Bedarfen der Assistenzleistungen nach dem SGB IX kombiniert. So erhalten etwa zwei Männer nach der Haftentlassung einen Platz in einem Übergangshaus. Zwei junge Frauen fliehen vor der Gewalt ihrer Eltern. Das Übergangshaus dient den Frauen als Schutzraum, jedoch ist in keinem der beiden Fälle

dokumentiert, warum die Unterbringung in einer Gewaltschutzeinrichtung nicht in Betracht gezogen wird. Beide Leistungsberechtigte wenden sich aus eigener Initiative an ein Übergangshaus. In neun der 23 Fallakten ist dokumentiert, dass ein Bedarf an Eingliederungshilfe besteht, da eine Suchtproblematik und/oder psychische Erkrankung vorliegt. In vier dieser Fälle wird das Übergangshaus explizit als Überbrückung angesehen, bis eine betreute Wohnform nach SGB IX zur Verfügung steht.

Die Notwendigkeit der Unterbringung in einem Krisen- und Clearinghaus wird in den Aufnahmedokumenten mit einer akuten Notsituation begründet, in der sich eine emotionale oder psychische Krisensituation mit einer Wohnungsnotlage verschränkt. Um diese Notlage zu überwinden, sind eine hohe Intensität der Unterstützung und eine dauerhafte Präsenz der Fachkräfte vonnöten. Die Bedarfsermittlungen zeigen, dass die Leistungsempfängerinnen und -empfänger Verzweiflung aufgrund ihrer persönlichen Situation äußern. Die Wohnungsnotlagen gehen häufig mit Suchterkrankungen oder psychiatrischen Erkrankungen einher. Meist folgt die Aufnahme auf eine Beendigung einer Hilfemaßnahme der Jugendhilfe, Eingliederungshilfe oder Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII, eine nicht geplante Entlassung aus stationärer Behandlung oder einen Rauswurf aus dem Elternhaus. Zwei Personen flohen vor Gewalt im Elternhaus in ein Krisen- und Clearinghaus. Aus sieben der 17 Fallakten ist ersichtlich, dass andere Maßnahmen aus disziplinarischen Gründen beendet wurden. Drei Fälle ersuchten in einem Krisen- und Clearinghaus um Aufnahme, die sich zuvor in stationärer Krankenhausbehandlung befunden hatten. Bei allen drei Personen waren zuvor andere Maßnahmen der Jugend- oder Eingliederungshilfe gescheitert. Der Fachjargon bezeichnet diese Menschen als sogenannte „Drehtürpatientinnen und -patienten“: Krankenhausbehandlungen wechseln sich mit Unterbringungen in Notunterkünften und anderen prekären Wohnformen ab. Die Menschen entziehen sich einer dauerhaften Behandlung und sie scheitern an den Regeln der Systeme. Der Ausgang der beendeten Fälle in Krisen- und Clearinghäusern verdeutlicht, dass auch die Krisen- und Clearinghäuser für viele dieser Fälle häufig keine Lösung darstellen: Vier der zehn abgeschlossenen Fälle werden (erneut) in einer ASOG-Unterkunft untergebracht. Bei einer jungen Frau beendet der Leistungserbringer die Unterbringung in dem Krisen- und Clearinghaus aufgrund eines Regelverstoßes. Sie zieht zurück zu ihrer Mutter, obwohl die gemeinsame Wohnsituation Auslöser der Krisensituation war. In fünf Fällen gelingt die Überleitung in andere Hilfesegmente. Die Krisen- und Clearinghäuser leiten drei Haushalte in Übergangshäuser, zwei in BEW-Maßnahmen mit Trägerwohnraum über. In vier dieser fünf Fälle sind die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII Ersatzmaßnahmen, da keine direkte Aufnahme in Maßnahmen der Eingliederungshilfe möglich ist.

Aus der Analyse der Falldokumentation ist nicht ersichtlich, dass die Personalschlüssel für die Fallbearbeitung nicht ausreichen. Erfordern Fallkonstellationen eine Bearbeitung, die

über den Rahmen der üblichen Hilfestellungen des Leistungstyps hinausgehen, wird eine Überleitung in andere Hilfesegmente eingeleitet, es wird eine Umwandlung des Leistungstyps beantragt oder in eine andere Maßnahme nach §§ 67 ff. SGB XII übergeleitet. Von der Möglichkeit, in atypischen Fällen des Leistungstyps BEW doppelte Leistungspauschalen zu vereinbaren (siehe 3.1.4), wurde in den untersuchten Fällen kein Gebrauch gemacht.

In 24 der in die Aktenanalyse einbezogenen Fälle gab es eine Umwandlung des Leistungstyps oder einen Wechsel in eine andere Maßnahme nach §§ 67 ff. SGB XII, überwiegend, weil der Hilfebedarf im Fallverlauf abnimmt. Acht der Fälle, die zunächst in einem Krisenhaus aufgenommen werden, werden in ein Übergangshaus oder ein Betreutes Einzelwohnen übergeleitet. In sechs Fällen wird der Leistungstyp BEW mit Bezug einer eigenen Wohnung in die weniger intensive Leistung WuW umgewandelt, um den Einzugsprozess zu begleiten. Ebenso werden Haushalte, die aus dem Betreuten Gruppenwohnen eine eigene Wohnung beziehen, im Rahmen des Leistungstyps BEW im Anschluss begleitet.

In wenigen Fällen wird ein Leistungstyp in einen intensiveren umgewandelt, da sich ein höherer Bedarf zeigt: Zwei Fälle werden aus dem BEW in ein Übergangshaus vermittelt. Drei Haushalte erhalten zunächst eine Unterstützung nach dem Leistungstyp WuW, die aufgrund eines gestiegenen Bedarfs in ein Betreutes Einzelwohnen umgewandelt wird. In der Analyse der Fallverläufe zeigt sich häufiger, dass ein Bedarf vorhanden ist, der mit dem Leistungsspektrum der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII nicht gedeckt werden kann: Hilfen des SGB IX, Pflegeleistungen oder therapeutische Hilfen werden in Betracht gezogen. In einem Fall wird trotz eines erhöhten Hilfebedarfs und der Notwendigkeit der Überleitung in eine Eingliederungshilfe eine WuW-Maßnahme bewilligt (vgl. folgende Fallskizze).

WuW als Überleitung in Eingliederungshilfe

Frau Frühjahr¹³ ist seit zehn Jahren wohnungslos. Ihre letzte eigene Wohnung verlor sie, da eine schwere Depression sie daran hinderte, ihre Angelegenheiten zu regeln. Aufgrund von ausgeprägten Rückzugs- und Vermeidungsstrategien hat sie bislang weder psychiatrische noch therapeutische Hilfe in Anspruch genommen. Auch das Wohnungsnotfallhilfesystem nutzte sie in den letzten zehn Jahren nur sporadisch. Meistens half sie sich selbst und fand bei Bekannten Unterschlupf. Zeitweise lebte sie in Notunterkünften.

Der Leistungserbringer, der ihren Bedarf ermittelt, zweifelt daran, ob ein BEW für Frau Frühjahr ausreichend sei, und fragt sich, ob ein Übergangshaus die geeignetere

¹³ Die Personen, deren Lebensumstände in den Fallskizzen benannt sind, erhielten zur Anonymisierung fiktive Namen.

Hilfeform darstellen könnte. Aufgrund ihrer psychischen Erkrankung sei sie nicht in der Lage, sich angemessen um den Trägerwohnraum zu kümmern und am Hilfeprozess ausreichend mitzuwirken. Gemeinsam mit dem Leistungserbringer besichtigt Frau Frühjahr ein Übergangshaus, entscheidet sich jedoch, weiterhin bei ihrem Bekannten zu wohnen. Der Leistungserbringer beantragt daraufhin eine BEW-Maßnahme, um Frau Frühjahr ambulant zu unterstützen.

Die Fachstelle Soziale Wohnhilfe stellt fest, dass der Hilfebedarf weit über den Bedarf nach §§ 67 ff. SGB XII hinausgeht. Aus der Dokumentation geht hervor, dass der umfassende Hilfebedarf erst genau ermittelt werden müsse und Frau Frühjahr eine engmaschige Beratung und Unterstützung benötige. Ziel der Hilfe soll es sein, Frau Frühjahr an bedarfsgerechte und weiterführende Hilfen anzubinden. Trotz dieses umfangreichen Hilfebedarfs bewilligt die Fachstelle lediglich eine WuW-Maßnahme. Warum dem Antrag auf eine Unterstützung in Form von BEW nicht stattgegeben wird, bleibt in der Akte unerklärt.

3.5.2 Dauer der Maßnahmen

Die Bedarfsgruppen unterscheiden sich nicht nur nach Art und Umfang der Leistungen, sondern auch nach der Dauer der erbrachten Hilfemaßnahmen. In den Fällen, die in die Aktenanalyse einbezogen waren, dauerten abgeschlossene Maßnahmen nach dem Leistungstyp WuW nicht so lang wie Maßnahmen der Leistungstypen BEW oder BGW. Die WuW-Maßnahmen wurden im Durchschnitt nach acht Monaten beendet, während die Maßnahmen nach BEW und BGW durchschnittlich länger als ein Jahr dauerten und erst nach 14 bzw. 13 Monaten endeten (Tabelle 5). Obwohl im Leistungstyp ÜGH Personen betreut werden, deren Bedarfslagen komplex sind und die intensive Hilfe erhalten sollen, dauerten Maßnahmen dort nur durchschnittlich zehn Monate. Leistungsempfängerinnen und -empfänger verblieben im Durchschnitt zwei Monate in den Krisen- und Clearinghäusern. Da dieser Leistungstyp am kostenintensivsten ist, sind die Fachstellen Soziale Wohnhilfe bemüht, die Aufenthaltsdauer in einem Krisen- und Clearinghaus zu begrenzen. In den Akten der Krisen- und Clearinghäuser ist am häufigsten dokumentiert, dass die Leistungserbringer einen längeren Aufenthalt beantragen, die Fachstellen Soziale Wohnhilfe jedoch auf eine Anschlussmaßnahme drängen. Begründet wird die kurze Bewilligungsdauer damit, dass es das Hauptziel in einem Krisen- und Clearinghaus sei, die krisenhafte Situation aufzufangen und die betroffenen Menschen schnell in eine weniger intensive oder geeignetere Anschlussmaßnahme zu vermitteln. Es wird davon ausgegangen, dass eine Lebenskrise von kurzer Dauer ist, wie das folgende Zitat aus einer Akte verdeutlicht:

„Eine Krise sollte maximal sechs Wochen betragen, da diese nur vorübergehend ist.“

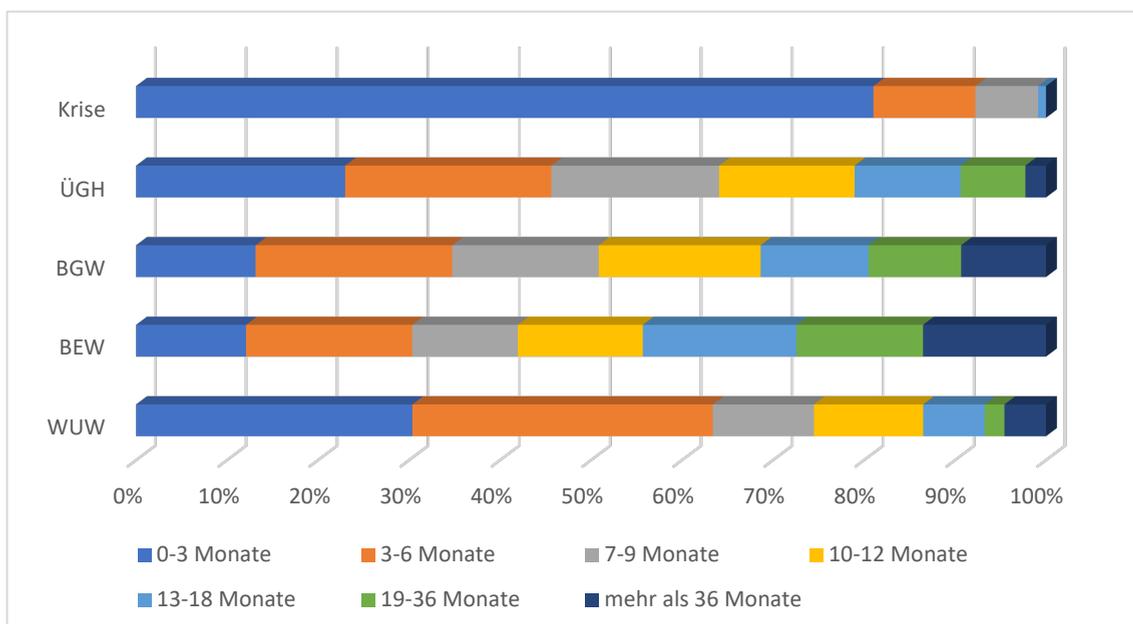
Tabelle 5: Durchschnittliche Dauer beendeter Maßnahmen, in Monaten

BEW	BGW	WuW	ÜGH	KRI	Gesamt
13,7	12,8	8,3	9,9	2,1	10,9

Quelle: Evaluation der Hilfen nach 67 ff. SGB XII, eigene Berechnung, N = 54 beendete Fälle.

Die Daten der Senatsverwaltung zu den abgeschlossenen Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII für das Jahr 2023 (Abbildung 1) zeigen ähnliche Relationen zwischen den Leistungstypen. Maßnahmen in Krisen- und Clearinghäusern dauerten am kürzesten: 81 Prozent nicht länger als drei Monate, elf Prozent zwischen drei und sechs Monaten und nur sieben Prozent länger als sechs Monate. Länger als neun Monate dauerte 2023 keine Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in einem Krisen- und Clearinghaus. 30 Prozent der WuW-Maßnahmen endeten innerhalb von drei Monaten. Ein Drittel dauerte länger als drei, aber nicht mehr als sechs Monate. In den Übergangshäusern wurde knapp jede vierte Maßnahme nach bis zu drei Monaten beendet, 23 Prozent der Maßnahmen endeten innerhalb von sechs Monaten. BEW- und BGW-Maßnahmen weisen die längsten Dauern auf. 44 Prozent der Hilfen nach BEW dauerten länger als ein Jahr, bei BGW-Maßnahmen waren es knapp ein Drittel der Hilfen (31,4 %). 14 Prozent der WuW-Maßnahmen dauerten länger als ein Jahr, in Übergangshäusern waren es 21 Prozent der Hilfen und in Krisen- und Clearinghäusern ein Prozent.

Abbildung 1: Dauer aller Maßnahmen, beendete Hilfen 2023, in Prozent



Quelle: Unterlagen SenASGIVA, eigene Darstellung.

Bei den Maßnahmen, die eine Wohnungsversorgung zum Ziel haben, ist die Dauer der Hilfe vom Erfolg der Wohnraumvermittlung abhängig. Wie eine Expertin berichtet, „verlängern sich die Betreuungszeiten auch etwas“, „weil es eben schwieriger ist, auf dem Wohnungsmarkt eine Wohnung zu finden“. Die bezirklichen Fachstellen bestätigen, dass sie Maßnahmen nicht beenden, wenn noch keine Wohnung gefunden wurde, die anderen Hilfeziele jedoch erreicht seien: „Weil sonst wäre das ja alles irgendwie auch für die Katz gewesen, das ganze Geld reinzustecken, dann die Maßnahme zu beenden und jetzt zu sagen, es geht ins ASOG.“ Jedoch kritisieren die Fachstellen Soziale Wohnhilfe, dass die Leistungserbringer den Leistungsberechtigten bereits zu Beginn mitteilen, dass eine Hilfe zwei Jahre dauere:

„Und was ich auch immer wieder feststelle, und auch was mich auch wütend macht, (...) den Klienten wird oft am Anfang gesagt, ja, das ist eine Hilfe, dauert zwei Jahre. (...) Dann müssen wir das erst mal richtigstellen, das ist im Zweifel auch nur drei Monate oder sechs Monate (...)“.

In der Fokusgruppe der Menschen mit Wohnungslosigkeitserfahrung ging ein Interviewpartner davon aus, dass die Dauer der Maßnahme und damit der Verbleib in der Trägerwohnung maximal zwei Jahre betrage.

„Das ist jetzt auch wieder Stress. Jetzt habe ich anderthalb Jahre, zwei Jahre. Diese Geschichte, wo ich jetzt zwar in einer Wohnung drin bin.“

Ein anderer Mann begann schon „so nach einem Jahr ungefähr, das soll auch so die Zeit sein“ mit der intensiven Wohnungssuche und verließ das Übergangshaus nur wenig später.

Die Vertreterinnen und -vertreter der Leistungserbringer halten einen Maßnahmezeitraum von anderthalb Jahren für angemessen, um einen Hilfeprozess abzuschließen.

„Also hier in Berlin gehen wir so von einem Zeitraum von anderthalb Jahren aus und dann sollten die Menschen eigentlich fertig sein.“

Sie bemängeln die zeitliche Begrenzung der Maßnahmen, die Menschen, die auf dauerhafte Unterstützung angewiesen seien, aus den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII ausschließen.

3.6 Fallbearbeitung und Fallverlauf

3.6.1 Mitwirkung im Hilfeprozess

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hat in seinen umfangreichen Empfehlungen „zum Verständnis und zur Ausgestaltung der Mitwirkung in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII“ vom 11. September 2019 klargestellt, dass die Mitwirkung in den Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten nicht mit Mitwirkungspflichten des Ersten oder Zweiten Sozialgesetzbuches gleichgesetzt werden kann (Deutscher Verein 2019, S. 7 f.). Da fehlende Selbsthilfekräfte gerade ein Merkmal darstellen, um einen Anspruch auf Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zu begründen, kann es Aufgabe der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sein, die Mitwirkungsbereitschaft erst herzustellen. Hilfeprozesse sollten so gestaltet werden, dass sich Mitwirkungskompetenzen erweitern (ebd., S. 8).

Zur Mitwirkung im Rahmen der §§ 67 ff. SGB XII hat auch die Senatsverwaltung (SenASGIVA) in ihrem Rundschreiben Nr. 04/23 vom 11.09.2023 an alle Bezirke und die Liga der freien Wohlfahrtspflege die notwendigen Hinweise gegeben. Sie hat hervorgehoben, dass leistungsberechtigte Personen zwar verpflichtet sind, „nach eigenen Kräften an der Überwindung der besonderen sozialen Schwierigkeiten mitzuwirken“, dass dies aber nicht mit den Mitwirkungspflichten gleichzusetzen sei, wie sie im SGB I oder im SGB IX formuliert werden:

„Mitwirkung im sozialpädagogischen Sprachgebrauch meint Mitarbeit und Beteiligung am Hilfeprozess. Mitwirkung/Mitarbeit in der HzÜ [Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten] zielt zunächst einmal auf die Annahme der Hilfe und die Entwicklung von Fähigkeiten zur weiteren Mitwirkung/Mitarbeit ab. Hierbei genügen bereits kleinste Schritte. Gelegentliche Stagnation im Hilfeprozess darf dabei nicht als fehlende Mitwirkung/Mitarbeit interpretiert werden. Ggf. müssen im Verlauf des Hilfeprozesses die Bereitschaft und die Fähigkeit, an der Überwindung der Schwierigkeiten mitzuwirken, erst entwickelt werden (§ 3 Abs. 2 Satz 1 VO). (...) Bei der Prüfung der Erfüllung der sich aus § 2 Abs. 1 Satz 3 ergebenden Verpflichtung zur Mitwirkung/Mitarbeit ist auf die zum jeweiligen Zeitpunkt der Prüfung vorhandenen Möglichkeiten der leistungsberechtigten Person abzustellen. Es wird zumindest bei Beginn der Hilfen und für einen längeren Zeitraum danach in der Regel ausreichen, wenn sich die leistungsberechtigte Person überhaupt auf Leistungen nach § 3 der DVO einlassen und – soweit wie möglich – beteiligen kann. Als Motivation zur Mitwirkung/Mitarbeit ist bereits zu werten, wenn die leistungsberechtigte Person ihre aktuelle Lebenssituation als belastend wahrnimmt und sich dahingehend äußert.“

Die analysierten Fallakten und Interviews verdeutlichen dagegen, dass Mitwirkung in der Praxis oft als Voraussetzung für den Hilfeprozess und nicht dessen Ergebnis betrachtet wird. Sowohl die Leistungserbringer als auch die bezirklichen Fachstellen prüfen, ob die Leistungsberechtigten an der Hilfe mitwirken und ob sie motiviert sind, ihre Lebenslage zu verändern. Unter Mitwirkung wird gefasst, ob Leistungsberechtigte Termine einhalten und ob sie an der Erreichung der Hilfeplanziele mitarbeiten. Wird im Hilfeprozess festgestellt, dass Mitwirkung nicht erreicht wird, sprechen die Leistungserbringer Abmahnungen aus, die zur Beendigung der Hilfe führen können, sofern keine Veränderung erkennbar wird.

„Herrn XYs Mitarbeit innerhalb der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII verläuft schwankend. Nach anfänglichen Terminabsagen mit Verweis auf ‚Probearbeiten‘ wies er eine zunehmende Verlässlichkeit auf, die daraufhin mehrmals wieder einbrach. Unmittelbar vor Weiterbewilligung stieg seine Mitarbeit und Zuverlässigkeit signifikant an, jedoch fällt es ihm über einen längeren Zeitraum betrachtet schwer, die Hilfe zum durchaus hohen Hilfebedarf, den er aufweist, anzunehmen. Die Fachkraft schlägt engmaschige Kontrolle des Bedingungskatalogs – regelmäßige Teilnahme bei [Beschäftigungsträger], wöchentliche Wohnungsbewerbungen, Terminzuverlässigkeit in Büroterminen, vorstellig werden bei der Suchtberatungsstelle – vor, der bei Nichterfüllung abgemahnt wird und zur Einstellung der Hilfe führt, um Herrn XY die Möglichkeit zu geben, seine neu gefundene Motivation auszubauen und aufrechtzuerhalten. Unter diesen Bedingungen erachtet die Fachkraft die Hilfe als bedarfsgerecht und zielführend.“ (Hilfeplan WuW)

Lassen die Hilfepläne zur Verlängerung erkennen, dass ein Hilfeprozess stagniert, greifen die Fachstellen Soziale Wohnhilfe mitunter zu Maßnahmen: Es werden Nachweise gefordert, dass ein Leistungserbringer bestimmte Schritte der Hilfe einleitet, und Bewilligungszeiträume werden verkürzt, um Druck auf die Leistungsempfängerinnen und -empfänger auszuüben. In einem Fall greift die Fachstelle Soziale Wohnhilfe zu dieser Maßnahme, um die Mitwirkung einer jungen Frau zu erhöhen. Nachdem die junge Frau anfänglich gut mit dem Leistungserbringer zusammenarbeitet, verläuft die Hilfemaßnahme immer schleppender. Die Leistungsberechtigte sagt krankheitsbedingt häufig Termine ab und fühlt sich belastet, sodass es zu Verzögerungen des Hilfeprozesses kommt. Die Soziale Wohnhilfe bewilligt daraufhin kürzere Zeiträume, um die Mitwirkung der Leistungsberechtigten regelmäßiger zu überprüfen. Der Leistungserbringer übersendet monatlich Berichte an die Fachstelle, um zu dokumentieren, welche Schritte unternommen und welche Hilfeplanziele erreicht wurden. Der Leistungserbringer

bestätigt, dass die monatliche Überprüfung der Hilfeplanziele der Leistungsberechtigten hilft, aktiver am Hilfeprozess mitzuwirken.

In einem anderen Bezirk war es üblich, dreimonatige Kostenübernahmen auszustellen, wie ein Leistungserbringer im Interview berichtete. Die Fachstelle Soziale Wohnhilfe begründete die kurze Bewilligungsdauer mit dem Argument, „dass die Klienten sich erst mal bewähren sollten. Und wenn klar ist, dass die in der Lage sind mitzuwirken, dann würde es dann eine etwas längere KÜ [Kostenübernahme] geben.“

Eine sichtbare Mitwirkung kann nach den Akten auch Voraussetzung für die Aufnahme der Hilfe sein. In einem Fall wird zunächst überprüft, ob der Leistungsberechtigte aktiv am Hilfeprozess mitwirkt, bevor er eine Trägerwohnung erhält. Die Überprüfung der Mitwirkung als Voraussetzung für eine Bewilligung bestätigt eine Mitarbeiterin in der Fokusgruppe der Fachstellen Soziale Wohnhilfe:

„Es ist nicht immer beim ersten Gespräch gesagt, dass wir dem auch so stattgeben. Dass wir finden, dass derjenige sich in der Vergangenheit ausreichend motiviert gezeigt hat.“

Ein Experte bestätigte im Interview, dass Mitwirkung eine Voraussetzung für die Aufnahme in eine Hilfe nach §§ 67 SGB XII darstellt:

„Das habe ich noch nie erlebt, dass ich meine 67er-Hilfe kriege, wenn man sagt, die Mitwirkung muss erst hergestellt werden. Hier heißt es immer, es gibt eine Mitwirkungspflicht, und wenn man nicht bereit ist, diese zu erfüllen, dann kriegt man diese Hilfe auch nicht.“

3.6.2 Wohnungsvermittlung und „Wohnfähigkeit“

Der Begriff der „Wohnfähigkeit“ ist in der Fachdiskussion vielfach problematisiert worden (z. B. Nagel 2015). Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe hat dazu erst kürzlich wieder konstatiert:

„Ausdruck eines noch grundsätzlicheren Ausschlusses vom Wohnungsbestand ist das Unwort ‚Wohn(un)fähigkeit‘, welches suggeriert, dass manche Menschen nicht in der Lage seien, in einer eigenen Wohnung zu leben und somit vor einem Wohnungsbezug zuerst individuelle Probleme beheben und das Wohnen erlernen müssten. In der Sozialen Arbeit seit Jahren kritisch hinterfragt und weitgehend abgelehnt, findet das Konzept der Wohn(un)fähigkeit mancherorts – insbesondere in Behörden, Ämtern und auf Seite der Vermietenden – immer noch Anwendung. (...) Wohnen ist aber keine Fähigkeit, sondern ein Recht. Niemand sollte sich eine Wohnung als Privileg erarbeiten müssen. Wohnungslosigkeit ist nicht das Resultat individueller

Verfehlungen, sondern hat v. a. systemische Gründe. Persönliche Probleme können am besten in einer eigenen Wohnung behoben werden. Die Angebote der Hilfen in Wohnungsnotfällen müssen das berücksichtigen und sollten so individuell, flexibel und vernetzt gestaltet sein, dass auch Klient:innen mit besonders hohen Hilfebedarfen reguläre Wohnverhältnisse eingehen und erhalten können.“ (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2022, S. 3)

Für Berlin muss festgestellt werden, dass der Begriff der „Wohnfähigkeit“ keineswegs nur vonseiten der Bezirke, sondern umstandslos und recht häufig auch vonseiten der Leistungserbringer der Wohnungsnotfallhilfe Verwendung findet. In einem Empfehlungspapier der Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste (2022) wird als ein Ziel für die Hilfeplanung im Bereich Wohnen sogar ausdrücklich formuliert: „Wohnfähigkeit ist vorhanden“.

Die „Wohnfähigkeit“ stellt das zentrale Kriterium für eine positive Sozialprognose dar, die für die Aufnahme ins GMS notwendig ist. Oftmals bedeutet die „positive Sozialprognose“ nichts anderes als die Überprüfung der „Wohnfähigkeit“. Es wird zur Aufgabe der Maßnahmen nach §§ 67 ff. SGB XII, die „Wohnfähigkeit“ herzustellen und zu überprüfen. Als Merkmale für „Wohnfähigkeit“ werden in den Hilfeplänen der vorliegenden Akten das Sozialverhalten in der Hausgemeinschaft und Kompetenzen wie die Haushaltsführung, die ökonomische Bewirtschaftung des Wohnraums, die Bearbeitung von Post, aber auch regelmäßiges Einkaufen oder die Wäschepflege aufgeführt. Die Mitwirkung im Hilfeprozess unterstreicht zusätzlich die „Wohnfähigkeit“. Diese Kompetenzen werden zu Kriterien, um eine Wohnung anmieten zu können, obwohl sie auch Inhalte ambulanter Hilfen im eigenen, dauerhaft gesicherten Wohnraum sein könnten. In vielen Fällen der Aktenanalyse wird die Trägerwohnung zum notwendigen Zwischenschritt für den Übergang in eine eigene Wohnung, ohne den es fast unmöglich wird, Wohnungslosigkeit zu überwinden. Besonders deutlich wird dies in einem Fall, in dem die Soziale Wohnhilfe eine direkte Aufnahme ins GMS aufgrund von langjähriger Wohnungslosigkeit des Leistungsberechtigten ablehnt und ihm anrät, zunächst eine Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII zu beantragen. Ebenso erachten die Leistungserbringer es als sinnvoll, zunächst die „Wohnfähigkeit“ im Trägerwohnraum zu überprüfen, wie das folgende Zitat aus einem Hilfeplan verdeutlicht:

„Herr A. hat bereits Erfahrung als Hauptmieter gesammelt, jedoch können wir zum jetzigen Zeitpunkt keine Einschätzung zu seiner Wohnfähigkeit treffen. Die Bereitstellung einer Trägerwohnung würde Herrn A. zunächst geschützten Raum bieten, in dem er seine Wohnfähigkeit zunächst ausbauen und trainieren kann.“

Aus der Aktenanalyse wird ersichtlich, dass die Leistungserbringer es nicht für realistisch erachten, Leistungsberechtigte außerhalb des Geschützten Marktsegments in Wohnraum zu vermitteln. Die Unterstützung bei der eigenständigen Wohnungssuche dient lediglich dazu, Nachweise über die erfolglose Wohnungssuche zu sammeln, um in das GMS aufgenommen zu werden. In einem Hilfeplan wird diese Strategie zur Aufnahme ins GMS deutlich formuliert:

„Es wäre zu prüfen, inwiefern Herr D. in das geschützte Marktsegment aufgenommen werden kann. Entsprechend wird eine Wohnungssuche durchgeführt und dokumentiert.“

Da eine eigenständige Wohnungssuche ausweglos erscheint, wird in vielen Fällen bereits im ersten Hilfeplan das Ziel formuliert, die Aufnahme ins GMS zu unterstützen und vorzubereiten. Die Leistungserbringer verfügen über keine Instrumente, die Leistungsberechtigten außerhalb des GMS in Wohnraum zu vermitteln. Gelingt eine Vermittlung in Wohnraum über das GMS nicht, sehen Leistungserbringer und Fachstellen Soziale Wohnhilfe kaum Perspektiven für eine dauerhafte Wohnraumversorgung. Der folgende Fallverlauf schildert einen typischen Hilfeprozess, der schrittweise zu einer Wohnungsanmietung über das GMS führt.

„Wie geht es weiter, wenn die Anmietung von Wohnraum im Betreuungszeitraum misslingt?“

Herr Sommer ist 28 Jahre alt und bewirbt sich um einen Platz im Betreuten Gruppenwohnen eines Leistungserbringers. Derzeit lebt er noch bei seiner Mutter, die jedoch mit ihrem neuen Partner in eine kleinere Wohnung zieht. Herr Sommer hat einen Hauptschulabschluss, aber keine abgeschlossene Berufsausbildung. Mehrere Versuche, eine Ausbildung zu absolvieren, scheiterten, zuletzt aufgrund von Fehlzeiten. Er hat insgesamt anderthalb Jahre gearbeitet, ist jedoch seit ebenso langer Zeit arbeitslos und bezieht Leistungen nach dem SGB II.

Durch eine Coachingmaßnahme des Jobcenters wird Herr Sommer an den Leistungserbringer vermittelt. Nach knapp drei Wochen erhält er einen Platz im Betreuten Gruppenwohnen und zieht in die Wohngemeinschaft ein. Herr Sommer integriert sich gut in die Wohngemeinschaft und beteiligt sich aktiv am WG-Leben. Er arbeitet engagiert am Hilfeprozess mit. Da er Schwierigkeiten hat, behördliche Post zu verstehen, leitet die Fachstelle Soziale Wohnhilfe eine Überprüfung ein, die feststellen soll, ob ein Anspruch auf Eingliederungshilfe besteht. Der Sozialpsychiatrische Dienst stellt fest, dass bei Herrn Sommer keine gravierende Intelligenzminderung vorliegt. Die Schwierigkeiten im Verständnis behördlicher Angelegenheiten könnten darauf

zurückzuführen sein, dass er bis vor Kurzem bei seiner Mutter gelebt hat und daher einen Erfahrungsmangel ausgleichen muss.

Der Leistungserbringer unterstützt Herrn Sommer bei der Wohnungssuche und der Bearbeitung seiner Post. Nach anderthalb Jahren findet eine Helferkonferenz statt, in der besprochen wird, wie die Hilfe weitergehen soll, falls keine Wohnungsanmietung zustande kommt. Gleichzeitig wird die Aufnahme ins Geschützte Marktsegment (GMS) thematisiert. Der Leistungserbringer reicht gemeinsam mit Herrn Sommer die erforderlichen Unterlagen zur Aufnahme ins GMS ein. Wochen später teilt das Bezirksamt mit, dass eine Aufnahme nicht erfolgen kann, da zwei offene Haftbefehle in der Schufa-Auskunft von Herrn Sommer stehen. Diese Haftbefehle wurden 2020 erlassen, weil er zur Abgabe einer eidesstattlichen Vermögensauskunft aufgefordert wurde und dieser Aufforderung nicht nachgekommen ist.

Die Hilfemaßnahme wird um drei Monate verlängert, um den bisherigen Erfolg nicht zu gefährden. Der Leistungserbringer unterstützt Herrn Sommer dabei, die Schufa-Einträge zu beseitigen. Schließlich kann die Aufnahme ins GMS erfolgen, und innerhalb von wenigen Monaten gelingt es Herrn Sommer, eine Wohnung anzumieten. Der Leistungserbringer begleitet ihn beim Übergang in den neuen Wohnraum für weitere sechs Wochen in Form von WuW.

Die Aussagen der befragten Leistungserbringer aus der Fokusgruppe bestätigen die großen Schwierigkeiten, dauerhaften Wohnraum für die von ihnen betreuten Leistungsberechtigten zu finden. Oft ist das GMS die einzige Option. In einem Papier der Landesarmutskonferenz wird die Wahrnehmung der Leistungserbringer treffend zusammengefasst:

„In den letzten Jahren ist die Wohnraumversorgung für die Zielgruppe immer schwieriger geworden. Die Zahl der nachfragenden Haushalte übersteigt das Angebot an preiswertem Wohnraum deutlich, was die Konkurrenz der potenziellen Mieter/innen untereinander verschärft. Für eine zunehmende Anzahl von Haushalten in schwierigen Lebensverhältnissen ist eine Anmietung von Wohnraum ohne öffentlich geregelte Zugangserleichterungen kaum möglich. Dem Geschützten Marktsegment kommt vor diesem Hintergrund eine wachsende Bedeutung für die Versorgung der Zielgruppe zu.“
(Landesarmutskonferenz 2023)

Die Landesarmutskonferenz hat zur Praxis bei der Umsetzung des GMS auch die Bezirke befragt, und die Ergebnisse in Bezug auf die besonders schwierig zu versorgenden

Haushaltstypen decken sich mit den Befunden der Interviews und Fokusgruppen für die vorliegende Studie:

„Die größte Versorgungslücke im GMS wird von 6 Bezirken bei den 1-Personenhaushalten gesehen, von den meisten auch bei großen Familien.“
(ebd., S.4)

In den Fachgesprächen vor Ort ist insbesondere die Wohnungsversorgung großer Familien als nahezu aussichtslos beschrieben worden. Es erschien so, als wären auch keinerlei Initiativen erkennbar, wie dieses Versorgungsdefizit zu beheben wäre.

Aber auch alleinstehende Menschen haben Schwierigkeiten im Zugang zum Geschützten Marktsegment. Die Fachstellen Soziale Wohnhilfe wägen ab, wen sie ins GMS aufnehmen und welche Folgen dies für andere Wohnungssuchende hat:

„Wenn ein Mensch ins Geschützte Marktsegment aufgenommen wird, der zuvor noch nie eine Wohnung aufgrund von Räumung verloren hat, und er nimmt dem Menschen, der seine Wohnung wegen der Räumung verloren hat, in dem Moment die Chance, diese Wohnung zu kriegen.“

Manchmal weichen die Fachstellen Soziale Wohnhilfe von den Regelungen zur Aufnahme ins GMS ab:

„Wir greifen auch zum Marktsegment, wenn auch irgendwie nach zwei Jahren, trotz guter Schufa, wenn da wirklich intensive Wohnungssuche betrieben wurde und dann gar nichts greift und auch im Umland gesucht wurde und alles wirklich ausgeschöpft wurde.“

Eine Frau in der Fokusgruppe der von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen berichtete, dass bei ihr eine Ausnahme gemacht wurde. Der positive Hilfeverlauf und die lange erfolglose Wohnungssuche waren Gründe, sie ins GMS aufzunehmen:

„Obwohl, ich bin jetzt beim Sozialamt zum Glück ins Geschützte Marktsegment gekommen. Ich hatte eigentlich keinen Anspruch darauf. Aber weil es gerade so gut läuft, weil ich schon so lange suche und wirklich nichts gefunden habe und wirklich Probleme damit habe.“

3.6.3 Ergebnisse der Hilfeprozesse

In 46 der 56 beendeten Hilfemaßnahmen sind die Fallabschlüsse in der Akte dokumentiert. Immerhin 15 Haushalte konnten eine andere Wohnung beziehen oder in eine Wohnung vermittelt werden. Davon erhielten acht Personen eine Wohnung über das Geschützte Marktsegment. Vier Personen waren bei der eigenständigen Wohnungssuche erfolgreich. In drei Fällen geht aus den Akten nicht hervor, auf welchem Wege die Wohnung gefunden wurde. In weiteren sieben Fällen, in denen Wohnungslosigkeit

drohte, gelang es, die Wohnung zu sichern. Sechs Personen wurden in andere Hilfen übergeleitet, hiervon drei in Maßnahmen der Eingliederungshilfe. Bei zwei Personen wurden die Maßnahmen beendet, weil eine stationäre Krankenhausbehandlung notwendig war. Eine Person wurde in eine Seniorenwohnung vermittelt. Drei Personen zählen zu den beendeten Fällen, die in andere Leistungstypen der Hilfen nach 67 ff. SGB XII überführt wurden. Zwei Personen leben nach Abschluss der Maßnahme in anderen Wohnformen.

Elf Maßnahmen endeten, ohne dass die Wohnungslosigkeit überwunden werden konnte. Mit dem Ende der Hilfe musste der Trägerwohnraum bzw. das Zimmer geräumt werden. In den meisten Fällen beendeten die Leistungserbringer die Maßnahme, da die Leistungsberechtigten gegen die Hausordnung oder Betreuungsverträge verstießen. In einem Fall wurde die Leistung durch die Soziale Wohnhilfe beendet, da der Leistungserbringer Unterlagen nicht eingereicht hatte und aus den vorherigen Dokumenten hervorging, dass der Leistungsberechtigte nicht mitwirkte. In drei Fällen einigten sich der Leistungserbringer und die bezirkliche Fachstelle auf eine Beendigung der Maßnahme. Drei Leistungsberechtigte beendeten von sich aus die Hilfe. Das folgende Fallbeispiel skizziert einen Hilfeverlauf, der endete, da die Soziale Wohnhilfe die Maßnahme nicht weiter bewilligte.

Kurze Hilfezeiträume und Ungewissheit belasten den Hilfeprozess

Herr Herbst, ein Rentner, ist seit zwei Jahren wohnungslos. Bis die Fachstelle Soziale Wohnhilfe des Bezirks ihn in eine Trägerwohnung mit BEW-Maßnahme vermittelt, lebt er wechselnd auf der Straße und in ASOG-Unterkünften. Doch die BEW-Maßnahme bricht Herr Herbst nach kurzer Zeit ab. Ein Trauerfall in der Familie erschüttert ihn so sehr, dass er die Termine mit dem Leistungserbringer nicht mehr wahrnehmen kann. Aus Scham über sein Verhalten zieht er ohne Rücksprache aus und lebt erneut einige Zeit auf der Straße.

Sein gesundheitlicher Zustand verschlechtert sich zusehends, sodass er schließlich in eine Krankenwohnung aufgenommen wird. Von dort aus wird er in ein Übergangshaus vermittelt. Herr Herbst benötigt vor allem Unterstützung bei der Erledigung seiner behördlichen Angelegenheiten und gesundheitlichen Belange. Diese Hilfestellungen nimmt er zwar gerne in Anspruch, doch vergisst er zunehmend Termine und hält Absprachen zu Vorstellungen bei Wohnungsbaugesellschaften oder in Seniorenwohnanlagen wiederholt nicht ein.

Der Leistungserbringer leitet eine Klärung ein, ob ein Anspruch auf Eingliederungshilfe besteht, da Herr Herbst immer vergesslicher wird und dauerhaft intensive Unterstützungsleistungen benötigt. Die Soziale Wohnhilfe stellt in der Zeit bis zur

Begutachtung durch den Sozialpsychiatrischen Dienst lediglich Kostenübernahmen für ein bis drei Monate aus, obwohl der Hilfebedarf nach §§ 67 ff. SGB XII weiterhin gegeben ist. Aus dem folgenden Hilfeplan geht hervor, dass die kurzen Bewilligungszeiträume und die Aussicht, erneut in einer ASOG-Unterkunft untergebracht zu werden, Herrn Herbst belasten und sich negativ auf seinen gesundheitlichen Zustand auswirken.

Der Sozialpsychiatrische Dienst stellt in der Begutachtung fest, dass Herr Herbst nicht zum Personenkreis der Eingliederungshilfe gehört. Herr Herbst hat Schwierigkeiten, seine Angelegenheiten selbstständig zu erledigen. Da er nur fünf Jahre die Schule besucht hat und lange inhaftiert war, weist er Sozialisationsdefizite auf. Der Sozialpsychiatrische Dienst rät in seiner Stellungnahme, Herrn Herbst in einem Seniorenwohnheim unterzubringen. Sollte dies nicht gelingen, käme im Notfall eine Unterbringung im ASOG-Bereich mit begleitendem BEW infrage. Mit dieser Stellungnahme beendet die Soziale Wohnhilfe die Kostenübernahme und bringt Herrn Herbst in einer ASOG-Unterkunft unter.

Aus der Dokumentation der Senatsverwaltung geht hervor, dass mit 68 Prozent eine Mehrheit der 2023 beendeten Hilfen positiv abgeschlossen wurde. Diese Maßnahmen haben das Hilfeziel erreicht. Zwölf Prozent der Hilfen endeten, da die Leistungsberechtigten die Hilfe abbrachen. In 13 Prozent der Fälle beendeten die Leistungserbringer die Zusammenarbeit. Sechs Prozent der Hilfen endeten, ohne dass das Hilfeziel erreicht wurde, da die Fachstellen Soziale Wohnhilfe die Maßnahme nicht weiterbewilligten. Ein Prozent der Hilfen endete mit dem Tod der Leistungsberechtigten. 42 Prozent der abgeschlossenen Maßnahmen führten zu einem Mietvertrag: 39 Prozent schlossen einen Hauptmietvertrag zu einer Wohnung ab, weitere drei Prozent einen Untermietvertrag. In 14 Prozent der abgeschlossenen Fälle wurde der Wohnraum erhalten. Acht Prozent der Leistungsberechtigten verblieben nach Maßnahmeende in einer ASOG-Unterkunft, auf der Straße oder in einer Notübernachtung.

3.7 Ungedeckte Bedarfe, Bedarfe nach anderen Sozialgesetzbüchern und verbundene Hilfen

3.7.1 Schnittstellen zur Eingliederungshilfe

Liegen psychische Erkrankungen, Suchterkrankungen oder andere Beeinträchtigungen vor, durch die Personen „wesentlich in der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft eingeschränkt sind“ (§ 99 Abs. 1 SGB IX), kann ein Anspruch auf Leistungen

der Eingliederungshilfe nach dem Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) bestehen. Die Zugangsverfahren zur Eingliederungshilfe sind aber langwierig, und nicht alle Anspruchsberechtigten sind in der Lage, die Voraussetzungen für eine derartige Hilfe zu erfüllen. Insbesondere, wenn Menschen (noch) nicht dazu bereit sind, eine dauerhafte Beeinträchtigung anzuerkennen, oder wenn sie den Anforderungen einer medizinischen Begutachtung (noch) nicht gewachsen sind, besteht die Aufgabe der Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten auch darin, sie zur Inanspruchnahme der Hilfe zu motivieren, in die Eingliederungshilfe überzuleiten und so lange Unterstützung zu leisten, bis eine Eingliederungshilfe installiert ist. Rechtlich könnten Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII und Eingliederungshilfe als verbundene Hilfen sogar parallel geleistet werden.

In 63 Fallakten (58 %) sind psychische Erkrankungen oder der Verdacht auf eine Erkrankung dokumentiert. Suchterkrankungen, Depressionen und posttraumatische Belastungsstörungen sind die häufigsten (Verdachts-)Diagnosen. In 47 Fallakten wird ein Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX angenommen. In einigen Fällen wurde bereits in der Vergangenheit die Zugehörigkeit zum Personenkreis nach § 99 SGB IX festgestellt und eine Hilfe nach dem SGB IX geleistet. In den meisten Fällen wurde diese Hilfe aufgrund von Regelverstößen oder mangelnder Mitwirkung im Hilfeprozess beendet, und die Leistungsberechtigten wandten sich aufgrund ihrer Wohnungsnotlage an die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII.

In den untersuchten Fällen werden die Sozialpsychiatrischen Dienste (SPD) der Bezirke gebeten, zu prüfen, ob die Menschen aufgrund einer Behinderung von sozialer Teilhabe ausgeschlossen sind und somit zum Personenkreis der Leistungsberechtigten nach dem SGB IX gehören. Als mögliche Anschlusshilfen an die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII werden in den Akten Wohnangebote nach dem SGB IX wie Therapeutische Wohngemeinschaften (TWG) genannt. Auch der Bezug einer eigenen Wohnung mit Unterstützung eines Betreuten Einzelwohnens nach dem SGB IX wird in einigen Fällen in Betracht gezogen. Die Überleitungsprozesse benötigen viel Zeit. Bis zur Begutachtung durch den SPD vergehen in einigen Fällen Monate. Wird der Anspruch auf eine Hilfe nach dem SGB IX durch den SPD festgestellt, nehmen die Teilhabefachdienste der Bezirke Kontakt auf, ermitteln den Bedarf und prüfen, welche Maßnahmen für die Leistungsberechtigten geeignet sind. Bis ein Platz in einer TWG frei wird, können erneut Monate vergehen. In der Zwischenzeit fangen insbesondere die Übergangshäuser und Krisen- und Clearinghäuser Hilfebedarfe auf. Dies wird in den Fallakten explizit als Maßnahme des Übergangs in eine Eingliederungshilfe bezeichnet, weil eine direkte Überleitung nicht möglich ist. Eine weitere Hürde für die Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB IX besteht darin, dass eine Begutachtung durch den SPD nicht bereits während eines Haftaufenthaltes vorgenommen wird. Hier könnte eine frühere Begutachtung bedarfsgerechter in geeignete Hilfen steuern.

Nach Einschätzung der befragten Interviewpartnerinnen und -partner sind es vor allem Barrieren auf der Seite der Eingliederungshilfe, die dazu führen, dass eine Überleitung in dieses Hilfesystem nicht in allen Fällen gelingt und auch in gelingenden Fällen zu lange dauert.

Zum einen gebe es seit der Reform der Hilfe für Menschen mit Behinderungen für psychisch erkrankte wohnungslose Menschen überhaupt keine direkten Wege in die Eingliederungshilfe mehr, etwa aus einer stationären Behandlung in der Klinik oder aus der ordnungsrechtlichen Unterbringung heraus. Die Eingliederungshilfe, urteilte ein Experte in einer Gruppendiskussion, sei „so weit von den Menschen entfernt, dass eine Überleitung aus dem ASOG in die Eingliederungshilfe undenkbar ist. Da hat 67 eine neue Aufgabe, da eine Verbindung herzustellen.“ Dass sich Verfahren über einen längeren Zeitraum hinziehen, wird unter anderem als bewusste Strategie gedeutet. Weil keine „Nothilfe“ zu leisten sei, lasse man sich bei der Bedarfsfeststellung viel Zeit, „und dann gucken wir mal – und dann machen wir mal einen Gesamtplan und gucken wir mal, wo wir die Menschen lassen.“ Aus Schwierigkeiten der wohnungslosen Menschen, die Verfahren zu bewältigen, schließe das Hilfesystem der Eingliederungshilfe auf fehlende Motivation und fehlenden Bedarf, so eine Expertin. Die wohnungslosen Menschen würden „dann schnell so hingestellt: Die brauchen ja auch keine Assistenzleistung auf Teilhabe. Da gibt es ja keine Teilhabeziele oder Motivation der Menschen für diese Teilhabeziele.“

Überleitungen aus der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in die Eingliederungshilfe dauern aus Sicht der Leistungserbringer nicht nur deshalb so lang, weil die Leistungsberechtigten zur Inanspruchnahme motiviert werden müssen: Ab der Einleitung des Begutachtungsverfahrens beginnt nach der Schilderung eines Experten „ein Hilfeprozess, der zieht sich im Durchschnitt, ich sag mal, wenn man Druck macht, zwölf Monate“. Sogar „über ein Jahr“, so eine andere Expertin, habe die Vermittlung in einem ihrer letzten Fälle gedauert. Eine dritte Expertin beobachtete, dass die Überleitung in die Eingliederungshilfe manchmal ganz „versperrt“ bleibe, sobald „einmal der 67er-Weg eingeschlagen“ wurde.

Gründe sehen die Interviewpersonen unter anderem in den begrenzten Kapazitäten der Leistungserbringer, die Eingliederungshilfe leisten. Sie nehmen aber auch Selektionsentscheidungen wahr – sowohl gegen Menschen, „die vielleicht nicht als schwer krank genug“ angesehen werden und deshalb keine der begehrten Trägerwohnungen in der Eingliederungshilfe erhalten sollen, als auch gegen schwer erkrankte Menschen, z. B. „jemand, der stark verhaltensauffällig ist, der eigentlich 24/7-Betreuung braucht“. Ein Mann, der selbst Hilfen in einem Übergangshaus in Anspruch genommen hatte, erzählt in der Fokusgruppe von einem Mitbewohner, einem schwer traumatisierten Mann aus Syrien, „der eigentlich immer in seinem Zimmer bleibt,

vielleicht mal rausgeht und so, und immer morgens und abends eine Psycho-Pille kriegen muss, die er auch nimmt und haben will.“

„Aber ich weiß, dass die Sozialarbeiter seit Jahren dabei sind, irgendwie was für den zu suchen. Sie finden nichts, es gibt keine Einrichtung, die sich in der Lage findet, so jemanden aufzunehmen. Das ist schon krass.“

Übereinstimmend benennen Senatsverwaltung, Fachstellen Soziale Wohnhilfe, Leistungserbringer der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII und Schnittstellenpartnerinnen und -partner die zunehmende Dysfunktionalität von Überleitungen, die praktisch eher als „Warten auf die Eingliederungshilfe“ beschrieben werden müssten. Vertreterinnen und Vertreter der Leistungserbringer versuchen in dieser Zeit, die betroffenen Menschen bei der Stange zu halten, sie arbeiten an anderen Zielen weiter und bemühen sich, vorbereitend z. B. wenigstens eine Facharztanbindung herzustellen. Die Fachstellen Soziale Wohnhilfe bewilligen die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zunehmend in Fällen, „die nur noch in der Maßnahme verwahrt werden, weil sie auf eine umfangreichere Maßnahme warten, eine Eingliederungshilfe oder eine stärkere 67er, also eine intensivere 67er“. Dies geschieht ohne fachliche Überzeugung, „weil die Maßnahmen, in der sich dieser Mensch da befindet, sind ja vom Gesetz her nicht geeignet. Der ist ja da nur drin, weil er nichts anderes bekommt.“ Auf der Leitungsebene werde daher diskutiert, einen eigenen Leistungstyp für solche Überleitungsfälle auszugestalten. Dagegen spricht aus der Perspektive der Senatsverwaltung, dass eigentlich „das andere Regelsystem ertüchtigt“ werden müsste. „Die Frage ist aber, halten wir diese Argumentation dauerhaft tatsächlich durch? Weil, die Leute stehen in den Sozialen Wohnhilfen (...), die müssen ja irgendwie reagieren und die müssen irgendeine Lösung finden an der Stelle.“

Eine Alternative könnte aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten auch darin bestehen, Überleitungen dadurch zu umgehen bzw. zu verkürzen, dass mehr „verbundene Hilfen“ geleistet werden, z. B. von Leistungserbringern, „die sowohl Eingliederungshilfe als auch 67er-Hilfen anbieten“. Diese Hilfen gebe es aber „eigentlich so gut wie gar nicht. Also das heißt immer, entweder 67er-Hilfe oder Eingliederungshilfe, beides zusammen (...) höchstens im Übergang.“ Aus Sicht einer Vertreterin einer Fachstelle Soziale Wohnhilfe fehle für die verbundenen Hilfen einerseits Geld, zum anderen aber auch eine „koordinierende Stelle“, „und deswegen dümpelt jeder so ein bisschen vor sich hin und guckt im Einzelfall, wie kriege ich das denn gelöst?“

Zu den Versuchen, aus den Housing-First-Angeboten in die Eingliederungshilfe zu vermitteln, siehe 3.8.3.

3.7.2 Junge Volljährige in den Wohnungsnotfallhilfen

Junge Volljährige haben nach § 41 SGB VIII einen Anspruch auf Hilfe, „wenn und solange ihre Persönlichkeitsentwicklung eine selbstbestimmte, eigenverantwortliche und selbständige Lebensführung nicht gewährleistet“ (§ 41 Abs. 1 SGB VIII). Die Hilfe kann in Einzelfällen auch über das 21. Lebensjahr hinaus gewährt werden. Leistungen nach dem SGB VIII haben Vorrang vor Hilfen nach dem SGB XII.

In 25 der aus den Akten bekannten Fälle sind die Leistungsberechtigten zwischen 18 und 21 Jahre alt. Sie erhalten keine Hilfe für junge Volljährige nach dem SGB VIII. In zwei Fällen wurden Jugendhilfemaßnahmen beendet, als die Leistungsberechtigten inhaftiert wurden. Nach der Entlassung aus der Jugendvollzugsanstalt wurden sie in eine Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII übergeleitet. In acht Fällen wird ersichtlich, dass eine Vermittlung in eigenen Wohnraum, ggf. mit ambulanter Beratung, oder eine Überleitung in die Eingliederungshilfe aus der Jugendhilfe heraus nicht rechtzeitig gelang. Sechs junge Menschen werden direkt aus Jugendhilfeeinrichtungen in die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII übergeleitet. Nicht immer sind die Gründe für den gescheiterten Übergang in eine selbstständige Wohnform aus den Akten ersichtlich. In einem Fall ist dokumentiert, dass eine Jugendhilfemaßnahme aufgrund von mangelnder Mitwirkung beendet wurde und die junge Frau selbst auch keine Jugendhilfe mehr in Anspruch nehmen wollte. In einem weiteren Fall wurde die Leistungsberechtigte aus einer Mutter-Kind-Einrichtung entlassen, da ihr Kind in Obhut genommen wurde. Bei einer anderen jungen Frau sind Versuche, sie in Einrichtungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII unterzubringen, gescheitert und es kam in der Vergangenheit zu mehrfachen Psychiatrieaufenthalten. Die Fallskizze „Herr Winter“ schildert einen Übergang von der Jugendhilfe in die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII. Der Fall verdeutlicht die kompensatorische Funktion der BGW-Maßnahme für einen jungen Mann, der aus der stationären Erziehungshilfe direkt in eine bedarfsgerechte Eingliederungshilfe hätte übergeleitet werden können.

In fünf Fällen wurde das Jugendamt hinzugezogen und gebeten, zu überprüfen, ob ein Jugendhilfebedarf besteht. In drei Fällen schließt das Jugendamt einen Bedarf aus. In zwei Fällen nannten die Jugendämter mangelnde Mitwirkung in vorherigen Jugendhilfemaßnahmen als Grund für die Ablehnung. Eine junge Frau hatte zuvor in einem BEW nach dem SGB VIII gelebt, und der Leistungserbringer hat das Betreuungsverhältnis aufgrund fehlender Mitwirkung beendet. In einem anderen Fall beendete die junge Frau die Jugendhilfemaßnahme selbst, da sie ein Leben ohne staatliche Unterstützung ausprobieren wollte und zu einem Verwandten zog. Als dies scheiterte, suchte sie Obhut in einem Krisen- und Clearinghaus. Aus dem Krisen- und Clearinghaus heraus stellte die Frau einen erneuten Antrag auf eine erzieherische Hilfe. Das Jugendamt lehnte dies ab, da die Jugendhilfeträger die Verantwortung für eine junge Frau mit starker psychischer Erkrankung nicht übernehmen würden. Die fehlende

Mitwirkung in der vorherigen Hilfe und deren eigenständige Beendigung nannte das Jugendamt außerdem als Gründe für die Ablehnung des Jugendhilfebedarfs. In dem dritten Fall wurde eine Überprüfung des Jugendhilfebedarfs dokumentiert, jedoch nicht das Ergebnis. Aus der Chronologie der Akte lässt sich vermuten, dass die Begutachtung des SPDs dieser Überprüfung zuvorkam und ergab, dass die Leistungsberechtigte zum Personenkreis der Eingliederungshilfe gehört. Zwei weitere Fälle sind zum Zeitpunkt der Aktenanalyse noch nicht abgeschlossen, und es ist geplant, die Personen in eine Jugendhilfemaßnahme überzuleiten. In sieben Fällen wird eine Hilfe nach dem SGB VIII nicht in Betracht gezogen. Eine junge Frau hat beim Jugendamt in der Vergangenheit vorgesprochen und ihren Unterstützungsbedarf angezeigt, ohne Hilfe erhalten zu haben.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass die Maßnahmen nach §§ 67 ff. SGB XII junge Menschen in komplexen Lebenslagen aufnehmen und den Abbruch von Leistungen aus anderen Hilfesystemen kompensieren. Vor allem die Krisen- und Clearinghäuser und Übergangshäuser stellen für junge Menschen einen Schutzraum in der Not dar: Neun junge Erwachsene werden in einem Krisenhaus aufgenommen, sechs in einem Übergangshaus.

Vermittlung aus der Jugendhilfeeinrichtung ins Betreute Gruppenwohnen

Herr Winter, ein junger Mann, wird von einem Jugendhilfeträger beim Betreuten Gruppenwohnen vorgestellt. Die Jugendhilfemaßnahme endet, da Herr Winter das Alter von 21 Jahren erreicht. Er wird in das Betreute Gruppenwohnen aufgenommen, da er im Einzelwohnen nicht zurechtkommt und zunehmend vereinsamt. Zudem habe er die Jugendhilfemaßnahme nicht mehr angenommen. Herr Winter leidet unter selektivem Mutismus. Trotz dieser Diagnose wurde während der Jugendhilfe kein Antrag auf Eingliederungshilfe gestellt.

Die BGW-Maßnahme läuft zunächst nicht gut an. Anfangs fühlt Herr Winter sich von seinem ersten Bezugsbetreuer zu bestimmten Hilfezielen gedrängt. Doch mit einem Betreuungswechsel beginnt ein positiver Hilfeprozess. Herr Winter kann sich öffnen und arbeitet aktiv mit. Schließlich wird eine Eingliederungshilfe beantragt und bewilligt. Auf seinen Wunsch hin wird er in ein Therapeutisches Gruppenwohnen der Eingliederungshilfe übergeleitet. Herr Winter erhält zweieinhalb Jahre lang Unterstützung gemäß §§ 67 ff. SGB XII, bevor er in eine bedarfsgerechte Hilfe des SGB IX übergeleitet wird.

Die Mitarbeiterinnen der Fachstellen Soziale Wohnhilfe berichteten in dem Gespräch von unterschiedlichen Verfahrensweisen der Bezirke, wenn es um die Überleitung aus der Jugendhilfe in die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII geht. In einem Bezirk finden Übergänge aus

der Jugendhilfe in Maßnahmen nach §§ 67 ff. SGB XII regelhaft und geplant statt. Die jungen Menschen werden auf den Wechsel der Rechtskreise und die damit verbundenen Änderungen in der Hilfeebringung vorbereitet. Für den Übergang in die Wohnungsnotfallhilfen werden verbundene Hilfen geleistet, „damit die Überleitung wirklich erfolgreich ist und wir den jungen Menschen gut auffangen können im unter 25-jährigen Bereich“. Andere Mitarbeiterinnen der Fachstellen Soziale Wohnhilfe kritisierten eine direkte Überleitung aus der Jugendhilfe. Sie sehen es als Aufgabe der Jugendhilfe, die jungen Menschen in Wohnraum zu vermitteln und den Bedarf der jungen Volljährigen weiterhin zu decken:

„Das Jugendamt hat so lange den zu behalten, sie können auch Marktsegmentantrag stellen. Sie können auch das machen, dazu muss derjenige nicht in die 67er-Maßnahme. Und wenn tatsächlich da noch andere Bedarfe sind, dann sind die bitte in der Jugendhilfe noch zu klären.“

Eine dritte Bezirksvertreterin lehnt es gänzlich ab, junge Volljährige aus der Jugendhilfe in Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII überzuleiten, nur um Wohnungslosigkeit zu vermeiden:

„Auf gar keinen Fall. Ich übernehme keinen aus der Jugendhilfe, nur weil er keine Wohnung hat. De facto machen wir die jungen Menschen dann obdachlos. Das mache ich nicht und sieht das Gesetz nicht so vor.“

3.7.3 Familien sowie Allein- und Getrennterziehende

Der folgende Abschnitt beschreibt Bedarfe und Besonderheiten bei der Unterstützung von Familien sowie Allein- und Getrennterziehenden im Rahmen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII. Die Befunde aus Aktenanalyse und aus Interviews und Fokusgruppen unterscheiden sich.

Die Familienkonstellationen der Fälle aus den Akten sind sehr unterschiedlich. Neun der zwölf Haushalte bestehen aus alleinerziehenden Frauen, die ein Kind oder bis zu fünf Kinder haben. Die Kinder sind unterschiedlich alt: Einige werden während der Hilfemaßnahme geboren, andere Kinder stehen kurz vor der Volljährigkeit.

Auch die Lebensumstände und der Hilfebedarf der Familien und Alleinerziehenden variieren stark. Zwei Haushalte erhalten Hilfe zur Wohnungserlangung in einer ASOG-Unterkunft: Eine Familie mit zunächst zwei, später drei Kindern erhält Unterstützung bei der Wohnungssuche. Eine Frau mit einem 16-jährigen Sohn wird ebenfalls bei der Wohnraumerlangung unterstützt. Der Sohn ist wiederholt delinquent und zu Hilfebeginn in einer Verwahrungsunterkunft der Justiz untergebracht. Die Hilfemaßnahme klärt im Prozess, ob die Mutter für sich allein oder gemeinsam mit ihrem Sohn eine Wohnung sucht.

Die anderen Haushalte erhalten Hilfen im eigenen Wohnraum. Bei zwei Haushalten zielen sie auf den Wohnungserhalt. Beide haben Mietschulden, und der Leistungserbringer hilft ihnen, eine Mietschuldenübernahme des Jobcenters zu erhalten. Eine alleinerziehende Frau wird unterstützt, eine neue Wohnung zu erlangen, da ihr Mietverhältnis befristet ist und keine Möglichkeit besteht, es zu erhalten. Eine weitere alleinerziehende Frau mit zwei Kindern wird bei der Wohnungssuche unterstützt. In diesem Fall kann der Sozialleistungsträger die Mietschulden nicht übernehmen, da der Ex-Partner den Mietvertrag mitunterzeichnet hat und sein Anteil an den Mietschulden nicht übernommen werden kann. Eine Frau mit Kindern erhält über einen langen Zeitraum und wiederholt Hilfe. Sie lebte zunächst mit zwei Kindern im Frauenhaus des Leistungserbringers und zog über das Geschützte Marktsegment in eigene Wohnung. Später bekam sie drei weitere Kinder, sodass die Wohnung zu klein wurde, und der Leistungserbringer hilft ihr, eine größere Wohnung zu finden. Im Verlauf der Unterstützung entstehen wiederholt Mietschulden, die sie durch private Kredite ausgleicht.

Lediglich in diesem komplexeren Fall kommen verbundene Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII und nach dem SGB VIII zum Einsatz. Aufgrund der prekären wirtschaftlichen Lage wird eine Stromsperre angekündigt, die kurzfristig nicht abgewendet werden kann. Zudem reichen die finanziellen Mittel der Leistungsberechtigten nicht aus, um die Kinder ausreichend zu ernähren. Die Fachkraft des Leistungserbringers meldet daraufhin eine Kindeswohlgefährdung, und eine Familienhilfe wird installiert.

Eine Interviewexpertin berichtet, dass Familienhilfen und Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII nicht verbunden geleistet werden können, da die Jugendämter Hilfen zur Erziehung einstellen, sobald eine Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten installiert ist:

„In der Regel wird es von uns initiiert, also wir bekommen eine Familie, und dann beantragen wir eine Familienhilfe. Das wird dann aber wiederum von den Jugendämtern abgelehnt mit der Begründung, dass es ja schon uns gibt. Und dass erstmal stabile Wohnverhältnisse hergestellt werden müssen, damit eine Jugendhilfe greift. Andersrum, ein ergänzender Satz, andersrum, wenn es eine Jugendhilfe gibt, dann gibt es uns, dann stellen die Jugendämter die Hilfe auch gerne ein.“

Sieben der Haushalte erhalten Unterstützung als WuW, vier weitere als BEW. Eine Frau lebt mit ihrem Kind in einem Übergangshaus. Bei zwei Haushalten ändert sich der Leistungstyp im Hilfeverlauf. Im zuvor beschriebenen Fall wird die Hilfe zunächst als WuW geleistet und später in ein BEW umgewandelt. Der Leistungserbringer begründet den erhöhten Hilfebedarf damit, dass die Leistungsberechtigte schwanger ist, ein Umzug in

eine größere Wohnung bevorsteht und die Frau mehr administrative Unterstützung benötigt. Die Kooperation und Absprache mit der Familienhilfe nennt der Leistungserbringer nicht als Grund für den erhöhten Aufwand.

Eine alleinerziehende Frau mit vier Kindern erhält WuW, um ihre Wohnung zu sichern. Der Leistungserbringer beantragt ein BEW, da Tätigkeiten in Übernahme für die Leistungsberechtigte notwendig waren und er die Familiensituation als komplex einstuft. Die Fachstelle Soziale Wohnhilfe stimmt dem Antrag zu und bewilligt ein BEW. Im folgenden Bewilligungszeitraum wird die Unterstützung in WuW umgewandelt. Der Abschlussbericht zeigt, dass der Schwerpunkt der Beratung darin lag, die Leistungsberechtigte bei der Bearbeitung ihrer Post zu unterstützen.

Aus den in den Akten dokumentierten Hilfeverläufen lässt sich nicht schließen, dass die Leistungstypen den Bedarfen und Aufwänden für die Unterstützung von Familien und Alleinerziehenden nicht gerecht würden. Die Teilnehmenden der Interviews und Fokusgruppen betonen jedoch, dass die Leistungstypen BEW und WuW den Bedarfen von Familien nicht entsprechen. Zu dieser Einschätzung besteht im Berliner Hilfesystem Konsens (Abgeordnetenhaus 2024).¹⁴ Ein Zitat aus den Interviews verdeutlicht dies:

„Aber wie gesagt, momentan haben wir ja überhaupt nicht die Möglichkeit, auch nur annähernd die Bedarfe abzudecken. Die Bedarfe, die wir quasi identifiziert haben, das sind ja vor allem auch kindverbundene Bedarfe. Wenn es jetzt um die Regelung von Leistungen geht, Leistungsansprüche, also kindbezogene Leistungen in Anspruch nehmen, aber natürlich auch Regelungen, Organisationen, also organisatorische Art rund um Kind und Kinder.“

Der erhöhte Bedarf entstehe durch die Anzahl der Personen im Haushalt: Je mehr Menschen beteiligt sind, desto mehr Unterstützung ist nötig. Jede Person in der Bedarfsgemeinschaft kann eigene Anträge bei Sozialleistungsträgern stellen, und die Ansprüche einer Person hängen mit den Leistungen der gesamten Familie zusammen.

„(...) das sind einmal Familien natürlich, das ist also in den meisten Fällen unzureichend, weil es da einfach viel mehr Antragstellungen gibt, vielleicht noch die Einleitung von Familienhilfen in manchen Fällen erforderlich ist oder eben sage ich mal, alle Familienangehörigen da auch mit reinspielen mit ihren Problemen, die vielleicht noch sind, wenn es erwachsene Kinder sind, die dann vielleicht keine Leistungen beantragen, und das fällt ja dann auf die

¹⁴ Die Berliner Akteure haben bereits ein Zusatzmodul „Familie/Haushalte mit Kindern“ in Erarbeitung, das die Beratung zu familienbezogenen Fragen vorsieht (z.B. zum Sorge- und Umgangsrecht, zur Beantragung von Leistungen für Kinder, zur Inanspruchnahme von Familienhilfe, zu Kita-, Schulplatzsuche und zur Vereinbarkeit von Arbeit und Kinderversorgung). (Entwurf Modul)

Bedarfsgemeinschaft zurück, also muss man dann da auch handeln. Also für Familien ist es unzureichend.“

Kinder haben eigene Bedarfe wie die Organisation eines Schulbesuches, die durch die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII gedeckt werden. Das folgende Zitat zeigt die besonderen Bedarfe von Familien in ASOG-Unterkünften, die aufgrund fehlender Sprachkenntnisse zusätzliche Unterstützung benötigen:

„Allein durch die Anzahl der Köpfe erweitert sich natürlich die Arbeit mit den Menschen, auch solche Fragen wie Schulbesuch, Schulplätze zu finden, gerade in Familien, wo es keine Deutschkenntnisse gibt. Die Klassen, die Deutschland-Klassen an den Schulen sind alle ziemlich voll. Teilweise warten die Kinder drei bis sechs Monate auf den Schulplatz. Wenn es dann einen Wohnheimwechsel gibt, muss eine neue Schule gesucht werden. Die Kinder werden ein, zwei Jahre gar nicht beschult. Und genau, da sind dann noch mal die zusätzlichen Ämter und Institutionen, mit denen umgegangen werden muss.“

Einzelne Leistungserbringer unterstützen Familien, auch wenn die Vergütung den Aufwand nicht deckt. Sie erkennen den Hilfebedarf an und leisten Unterstützung, da es keine Alternativen gibt:

„Also es ist nicht bedarfsgerecht, es sind viele Menschen, die dann in einer Zuständigkeit mit einer Präsenzstunde die Woche mit allem, was da dran hängt, betreut werden wollen. Das ist auf gar keinen Fall bedarfsgerecht, aber bevor gar keine Hilfe stattfindet, machen wir das.“

Diese divergierenden Befunde aus der Aktenanalyse und den Interviews lassen vermuten, dass die Dokumente der Akten nicht in allen Fällen ein vollständiges Bild der Bedarfe wiedergeben. Die Hilfepläne und Bedarfsfeststellungen passen sich an die Möglichkeiten der Antragstellungen und die Rahmenbedingungen der Leistungstypen an. Bedarfe, die gedeckt werden, aber nicht den Leistungstypen entsprechen, bleiben in den Bedarfsfeststellungen und Hilfeplänen unerwähnt, wenn sie keine Entsprechung in den Leistungstypen finden.

3.8 Housing First

3.8.1 Housing First – ein spezifischer Hilfeansatz

Träger, die Hilfen nach dem Housing-First-Ansatz anbieten, sollten ihre Arbeit prinzipiell an den acht Grundprinzipien dieses Ansatzes ausrichten (vgl. Pleace, 2016):

- Wohnen ist ein Menschenrecht

- Wahlfreiheit und Entscheidungsmöglichkeiten für die Nutzerinnen und Nutzer
- Trennung von Wohnung und Unterstützung
- Recovery-Orientierung
- Harm Reduction
- Aktive Beteiligung ohne Druck und Zwang
- Personenzentrierte Hilfeplanung
- Flexible Unterstützung für so lange Zeit wie nötig

Wohnbegleitende Hilfen nach dem Housing-First-Ansatz sollten proaktiv, nachdrücklich und aufsuchend angeboten werden, aber ihre Annahme ist freiwillig. Der Einbezug von psychologischer/psychiatrischer sowie pflegerischer Fachkompetenz wird empfohlen. Auch mit Mitarbeitenden, die selbst Erfahrungen mit der Überwindung von Wohnungslosigkeit, Suchtproblemen und der Bewältigung anderer psychischer Probleme gemacht haben (den „Peers“), tragen zur erfolgreichen Umsetzung bei.

3.8.2 Der Ist-Stand der Housing-First-Angebote in Berlin und Verstetigungsansätze in anderen Bundesländern

Nachdem in Berlin die beiden Pilotprojekte „Housing First Berlin“ (in Trägerschaft von Neue Chance gGmbH und des Vereins für Berliner Stadtmission) sowie „Housing First für Frauen“ (in Trägerschaft des Sozialdienst katholischer Frauen e. V.), die bereits 2018 ihre Tätigkeit aufgenommen hatten, positiv evaluiert worden waren (vgl. Gerull 2021a und b), wurde deren Personalkapazität 2022 erweitert. Vier zusätzliche Housing-First-Angebote für unterschiedliche Zielgruppen wurden 2023 neu in die Zuwendungsförderung aufgenommen:

- Phinove e. V. (Nos Domum – Zielgruppe: Unionsbürger-Familien mit Kindern)
- Schwulenberatung Berlin gGmbH (Zielgruppe: queere Menschen)
- ZIK – Zuhause im Kiez gGmbH (Zielgruppe: wohnungslose chronisch kranke Menschen)
- My Way Soziale Dienste gGmbH (Zielgruppe: wohnungslose Erwachsene mit seelischen Erkrankungen)

Die Projekte werden durch Zuwendungen aus dem Haushalt finanziert. In den Jahren 2023 und 2024 standen dafür jeweils 3,3 Millionen Euro zur Verfügung. Für 2025 wurden die Haushaltsmittel leicht auf 3,43 Million Euro erhöht. Sie bleiben damit aber auch weiterhin in hohem Maße von politischen Entscheidungen über die Haushaltsmittel

abhängig. Bereits 2022 wurde formuliert: „Perspektivisches Ziel ist die Überführung von Housing First in das Regelsystem.“¹⁵

Vor dieser Aufgabe stehen auch zahlreiche andere Leistungsträger im Bundesgebiet, bei denen zunächst als Pilotprojekte konzipierte Housing-First-Angebote nach erfolgreichem Verlauf verstetigt werden sollen.

In Leipzig wurde das dortige Projekt „Eigene Wohnung“ zwar durch Stadtratsbeschluss „entfristet“ und ab 2025 auf 50 Wohneinheiten mit entsprechenden Personalkapazitäten für wohnbegleitende Hilfen mit einem Personalschlüssel von 1 zu 7 ausgeweitet, aber auch dort ist die Förderung zunächst im Bereich der zeitlich befristeten Zuwendung verblieben: Im Doppelhaushalt 2025/2026 wurden dafür 1,205 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Die Mittel beinhalten auch einen Schadensfonds in Höhe von 75.000 Euro sowie Personalkapazitäten beim Sozialamt Leipzig für die Koordinierung des Projektes. Die benötigten Wohnungen werden von der kommunalen Wohnungsgesellschaft „Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH (LWB)“ bereitgestellt (vgl. Busch-Geertsema/Schöpke 2025).

In Bremen wurden zunächst für das Projekt „Housing First Bremen“ nach Vorlage der erfolgreichen Evaluationsergebnisse (Steffen/Busch-Geertsema 2024) weitere Haushaltsmittel für das Jahr 2025 bereitgestellt, eine Überführung in die Finanzierung nach §§ 67 ff. SGB XII wurde angestrebt und nach Aussage der zuständigen Leitungskraft bei der Senatorin für Arbeit und Soziales auch für unproblematisch erachtet. Es sollten jedoch noch die Ergebnisse der vorliegenden Analyse zum Berliner Hilfesystem abgewartet werden, bis in Bremen eine Finanzierung über Entgelte eingeführt wird.

In Hamburg wurden die Mittel für die Implementierung des Housing-First-Ansatzes ebenfalls für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 verstetigt und deutlich erhöht (von 290.000 p.a. in den Jahren bis 2024 auf 590.000 Euro jährlich für 2025 und 2026). Ab Mitte 2025 soll der Ansatz nach §§ 67 ff. SGB XII über Einzelentgelte gefördert werden.¹⁶

Beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) als überörtlichem Träger ambulanter Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII gibt es seit 2022 ein Förderprogramm für Housing-First-Projekte in Westfalen-Lippe. Die Landschaftsversammlung hat dafür bis 2027 insgesamt sechs Millionen Euro bereitgestellt. Träger der freien Wohlfahrtspflege sowie private Investorinnen und Investoren können Zuwendungen für den Erwerb bzw. den Neubau und die Anmietung von Wohnraum beim LWL beantragen. Voraussetzung für die Zuwendung ist die direkte Vermietung des Wohnraums an wohnungslose Personen mit

¹⁵ https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/wohnen/housing-first-1293115.php#headline_1_22

¹⁶ <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/sozialbehoerde/aktuelles/pressemitteilungen/projekt-housing-first-hamburg-986530>; Information des Trägers

regulärem Mietvertrag. Gefördert wird sowohl der Neubau oder Erwerb von Wohnraum (Zuwendung von 40 % der Kosten, bis zu 40.000 Euro pro Wohnung) als auch die Sanierung von Bestandswohnungen (Zuwendung von 30 % der Kosten, bis zu 30.000 Euro pro Wohnung). Für die Bereitstellung von privat vermieteten Wohnungen wird eine Prämie von 5.000 Euro gezahlt. Auch ein Fonds zur Abdeckung von Risiken bei Leerständen, Mietausfällen und Schäden an der Wohnung steht zur Verfügung. Träger wohnbegleitender Hilfen können vor Bezug einer Housing-First-Wohnung bis zu zehn Fachleistungsstunden pauschal beantragen.¹⁷ Schließlich werden im ersten Jahr nach Bezug zwei Fachleistungsstunden pro Woche für die Wohnbegleitung gewährt, für die lediglich ein Nachweis in Form eines Jahresberichts eingefordert wird. Es gab zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie noch keine Auswertung, ob die genannten Mittel für die wohnbegleitenden Hilfen nach dem Housing-First-Ansatz ausreichen, im Einzelfall können sie jedoch auch aufgestockt werden.

3.8.3 Anforderungen an eine Verstetigung des Housing-First-Ansatzes aus Sicht der Berliner Projektträger

In einer Fokusgruppe mit Mitarbeitenden der geförderten Housing-First-Projekte wurden die Unterschiede zu den bislang in Berlin etablierten Formen von „Betreutem Wohnen“ im Rahmen von §§ 67 ff. SGB XII und die Barrieren zur Finanzierung des Ansatzes in diesem Rahmen erörtert.

Es wurden deutliche Zweifel daran geäußert, dass die Teilnehmenden der Housing-First-Projekte bei den etablierten Angeboten der Wohnungsnotfallhilfe eine Versorgungschance hätten. Angesprochen werden die Zugangsschwellen, die es bereits beim Zugang zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII gibt:

„Überhaupt beim Bezirksamt bei den entsprechenden Personen Gehör zu bekommen, dass man überhaupt schafft, seine Situation darzulegen, vielleicht auch in einem betrunkenen Zustand oder in einem psychotischen oder wie auch immer, ist schon mal eine große Zugangsschwelle, dann eben die gesamte Hilfeplanung, weil die auch, so wie sie jetzt gestaltet ist, eine ziemlich hohe Mitwirkung voraussetzt, so vorausschauend zu sein. Ich denke bei unseren Klienten, die denken von heute bis Mittag. Also da ist jetzt nicht, dass sie jetzt immer gleich so Perspektivideen für so ein halbes Jahr lang haben. Das ist viel zu hochschwellig.“

„Und ich glaube, dass eben genau diese begrenzte Finanzierung durch dieses Planmengenverfahren, was wir haben, dazu führt, dass man sich im Rahmen

¹⁷ <https://www.lwl-inklusionsamt-soziale-teilhabe.de/de/housing-first/#foerdermoeglichkeiten>

des 67er nur eine bestimmte Gruppe an Menschen raussucht. (...), die eben besonders erfolgsversprechend sind. Wo ich weiß, okay, die schaffen das, irgendwie mitzuwirken, mit denen kann man an Plänen arbeiten. Oder man hat zumindest die Idee, dass man die Person in eine andere Hilfe vermitteln kann. Und das ist eben auch schon bei unseren Klienten schwierig.“

„Also ich merke auch einfach bei uns in der Arbeit, also das Höchste, was wir haben, ist die Flexibilität. Und die gibt der 67er so, wie ich ihn erlebt habe, nicht her. Die Leute werden nicht erreicht, weil sie so flexibel erreicht werden müssen von uns. Wir müssen im Tempo der Leute irgendwie mitgehen und können nicht die Sachen so vorgeben. Und von dann bis dann muss das erledigt sein.“

Für die Nutzerinnen und Nutzer der Housing-First-Projekte werden auch nur relativ geringe Chancen auf eine Vermittlung in die Eingliederungshilfe gesehen:

„Ich habe mich zuletzt häufiger mit jemanden aus der Eingliederungshilfe unterhalten, die ganz klar sagt, die Klienten, die ihr habt, die sind für uns überhaupt nicht Zielgruppe, weil die viel zu unbeständig sind. Also auch in Eingliederungshilfen funktionieren diese Personen ja nicht. Und dann ist schon klar, es ist irgendwie keine Chance auf Vermittlung, keine Chance auf Erfolg, dann kommen die erst gar nicht in die Hilfen rein. Weil man eben auch nur begrenztes Geld hat.“

Als Herausforderungen bei der Finanzierung des Housing-First-Ansatzes als Maßnahme nach §§ 67 ff. SGB XII wurden thematisiert:

- Die in der Praxis der Bezirksämter häufig feststellbare Begrenzung der Dauer der Hilfestellung:

„Was ist der Hauptwirkfaktor, warum Housing First funktioniert: Weil es auf eine positiv besetzte und auf Dauer angelegte Beziehung fokussiert ist.“

- Die Finanzierung der Aufwendungen vor Wohnungsbezug:

„Wir haben oft auch Klienten, Klientinnen, die so überfordert sind, wenn es denn heißt, aufgenommen, jetzt fangen wir an, die Wohnungen zu suchen. Dann passiert aber nochmal eine ganze Menge, und wir haben dann viele Klienten, die eben nicht in der Lage sind, sofort einzuziehen, und das ist ganz viel Arbeit, das ist ganz viel Beziehungsarbeit, das ist aber auch Arbeit. (...) Und das muss unbedingt in den Leistungen mit abgebildet sein, (...) dass die Hilfen (...) erst ab Einzug in die Wohnung bezahlt werden, das geht auf keinen Fall.“

- Die bürokratischen Erfordernisse bei der Bedarfsfeststellung und der Dokumentation der Hilfen:

„Ich glaube, es bräuchte eine Finanzierungsform, wo man nicht im Vorfeld irgendwas ermitteln und sich ausdenken muss, wie viel jemand an Hilfe braucht, weil das weder für uns ermittelbar ist noch für die Person selbst. Es müsste eher etwas sein, wo wir halt darlegen, diese Person haben wir aufgenommen, die haben die Schwerpunkte gehabt, wir dokumentieren ja auch jetzt schon im Grunde genommen jeden einzelnen, alles was wir tun, zumindest mit einer Überschrift, so viele Hausbesuche haben wir gemacht, so und so viele Beratungsleistungen haben wir gemacht, also es ist ja nicht so, dass wir jetzt gar nichts darlegen müssen, sondern wir dokumentieren ja schon umfangreich, da wäre ich auch bereit, noch ein, zwei Kategorien dazu zu nehmen.“

- Der Umgang mit längeren Hilfeunterbrechungen:

„Es gibt auch Leute, die das testen, ob es okay ist, drei Monate wegzubleiben und dann wiederzukommen, ob es funktioniert. Ich glaube, wir wissen auch, im 67 gibt es ja eine relativ strikte Freihalteregelung, wir haben, glaube ich, 30 Tage oder so, irgendwie ist es wirklich wenig. Ich glaube, das kann man im 67er, wenn man Housing First umsetzen will, kann man das nicht machen.“

„Aktiv heißt für uns, wir treten immer wieder proaktiv in Erscheinung. Und das muss man irgendwann mal einstellen. Wenn man da jetzt über einen langen Zeitraum keinen Erfolg mehr hat, dann wird man proaktiv nichts mehr machen. Das heißt aber, dass die Person immer noch kommen kann, wenn sie Lust hat. Und da haben wir gesagt, aus den Erfahrungswerten heraus auch, man kann es vielleicht auch kürzer machen, wir haben uns schon ein Jahr vorgenommen, dass wir gesagt haben, ein Jahr lang werden wir immer mal wieder Hausbesuche ankündigen, nette Briefe schreiben, mal vorbeischaun, uns immer wieder in Erinnerung rufen, gerade am Anfang. Wenn die Leute uns dann nachher kennen und wissen, wie wir funktionieren, ist das nochmal was anderes. Wenn dann aber ein Jahr lang nichts passiert ist, dann würde ich es auf passiv setzen, und dann würden wir auch erstmal dann keine Pauschale oder was auch immer nehmen wollen. Erst wieder, wenn die Person auftaucht. Und das finde ich auch legitim, weil selbst wenn ich keinen Kontakt habe, dafür habe ich mit einem anderen 20-mal in der Woche Kontakt. Ich finde, das ist denn schon, wenn wir weiter von der Pauschale reden, das hebt sich dann schon auf.“

Insgesamt wurden Zweifel geäußert, ob es gelingt, bei dem praktizierten Planmengenverfahren den notwendigen finanziellen Mehrbedarf bei einer Finanzierung von Housing-First-Ansätzen im Rahmen von §§ 67 ff. SGB XII zu realisieren, und die Befürchtung thematisiert, dass die Aufnahme des Housing-First-Ansatzes in diese Finanzierungsform zu Einschnitten bei der Gewährung anderer Hilfeformen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten führt. Angesichts der Tatsache, dass ein individueller Rechtsanspruch auf diese Hilfen besteht, ist die Praxis des Planmengenverfahrens einmal mehr kritisch zu hinterfragen.

Auch von den Vertreterinnen und Vertretern der Fachstellen Soziale Wohnhilfe wurde der Housing-First-Ansatz als „Konkurrenz“ zu den bestehenden Hilfeformen wahrgenommen. Auch bei Housing First würden ja Wohnungen benötigt, die dann anderen Nachfragehaushalten nicht mehr zur Verfügung stünden.

4 DISKUSSION UND EMPFEHLUNGEN ZUR WEITERENTWICKLUNG DER HILFEN NACH §§ 67 FF. SGB XII

Die Evaluation der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in Berlin soll den Akteuren in den Wohnungsnotfallhilfen Hinweise auf mögliche Veränderungsbedarfe im Hilfesystem geben und Ansatzpunkte zu seiner Weiterentwicklung identifizieren. Seit die Leistungstypen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in den Jahren nach der Jahrtausendwende eingeführt wurden, haben sich die Wohnungsnotfallhilfen verändert. Öffentliche und freie Träger arbeiten enger zusammen, die Handlungsfelder der Prävention, der Hilfen für wohnungslose Menschen und der dauerhaften Wohnungsversorgung werden als zusammengehörig wahrgenommen und in Gesamtkonzepte integriert. Berlin hat dazu einen breit angelegten Strategieprozess initiiert. Neue Bedarfe, z. B. an den Schnittstellen zwischen verschiedenen Hilfesystemen, veränderte Zielgruppen – junge Menschen, wohnungslose LSBTIQ*, Familien, in denen mehrere Personen Hilfebedarf nach §§ 67 ff. SGB XII haben, EU-Bürgerinnen und -Bürger – oder relativ junge Ansätze wie Housing First machen möglicherweise auch neue Angebote erforderlich, die sich nur schwer in den bestehenden Katalog der Leistungstypen einpassen lassen. Das Hilfesystem braucht eine Grundlage, um auf diese Entwicklungen reagieren zu können. Die Evaluation sollte daher vier konkrete Fragen beantworten, die die Akteure in Berlin schon länger umtreiben: Ist das bestehende System der Leistungstypen ausreichend? Welche Änderungen sind im System erforderlich? Ist eine Flexibilisierung des Systems erforderlich? Wäre eine Entkoppelung von Beratungs-/Unterstützungsleistungen und Wohnen in einzelnen Leistungstypen zielführend?

Die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII bildet nur einen Teil der Wohnungsnotfallhilfen, zu dem wesentlich auch die niedrigschwelligen Hilfeangebote für wohnungslose Menschen und der große Bereich der ASOG-Unterbringung gehören. Eine allzu isolierte Betrachtung der „67er-Hilfen“ würde vernachlässigen, dass die Menschen ohne Wohnung, deren Lage verbessert werden soll, das gesamte Hilfesystem in Anspruch nehmen: Ein Auszug aus der Unterbringung kann einen Zugang in die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII bedeuten, und der Abbruch einer Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII kann wiederum zu einem Neuauftritt in der Streetwork führen. Die nachfolgenden Überlegungen versuchen, auch solche Wechselwirkungen zu berücksichtigen. Generell sollten Lösungsansätze sich im Gesamthilfesystem bewähren und nicht lediglich in einem Teilbereich. Auch Budgetwirkungen können nur übergreifend richtig betrachtet und bewertet werden.

Der vorliegenden Studie waren einige methodische Grenzen gesetzt. Aus der Analyse von Akten lässt sich gut rekonstruieren, wie Bedarfe gedeckt werden; ungleich schwieriger ist es aber, darin ungedeckte oder potenzielle Bedarfe zu erkennen. Zu identifizieren, welche Veränderungen in einem Hilfesystem notwendig sind, ist auf der Grundlage der Aktenanalyse und vieler Expertinnen- und Expertengespräche möglich. Verbesserungsvorschläge stehen

jedoch unter dem Vorbehalt, dass im Rahmen einer begrenzten Evaluation nicht alle Wirkungen vorhersehbar sind, die Veränderungen hervorbringen können. Zu bestimmten Fragen diskutieren diese Empfehlungen daher unterschiedliche Veränderungsoptionen, ohne sich auf einen Vorschlag festzulegen. Schließlich begleitete die Frage nach Unterschieden zwischen den Bezirken die Evaluation. Solche Unterschiede – bei den aufgewendeten Mitteln, bei den Belegungszahlen und bei den Verfahren – sind zwar erkennbar. Da sie aber mit den handelnden Personen oder ungeschriebenen Gesetzen in der Verwaltung ebenso zusammenhängen können wie mit dem Angebot der Leistungserbringer, mit der Qualität von Hilfen, mit der unterschiedlichen Verteilung von Problemlagen und Gruppen in der Stadt, mit Zugängen zu Wohnraum, Kostendruck und vielen anderen Faktoren, verzichtet dieser Bericht auf eine Interpretation.

4.1 Zusammenfassende Einordnung der Befunde

Wer erhält welche Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII und wer erhält sie (warum) nicht? Diese Fragen müssen beantwortet werden, um einschätzen zu können, ob das bestehende System der Berliner Leistungstypen „ausreicht“. Damit ist zugleich die Steuerung der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in Berlin angesprochen. Sie hat eine sichtbare und einige weniger sichtbare Seiten.

Die Steuerung auf Grundlage der Leistungstypen gehört zur sichtbaren, der sozialrechtlichen Seite. Ziel und Auftrag der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII ist es, individuelle Rechtsansprüche zu decken, und wie das zu geschehen hat, regelt genauer die Durchführungsverordnung zu § 69 SGB XII. Im Berliner Rahmenvertrag nach § 80 SGB XII (BRV Soz) haben Leistungsträger und Leistungserbringer Eckpunkte der Leistungserbringung vereinbart, dazu gehören die Selbstverpflichtung auf die Ziele der Sozialhilfe, die Beschreibung von Gruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf (Leistungstypen), die Definition von Qualitätskriterien, die nachprüfbar dokumentierte Leistungen und die Ermittlung von leistungsgerechten Vergütungen. Bezirksverwaltungen und Leistungserbringer ermitteln in einem festgelegten Verfahren, welche Bedarfe im Einzelfall bestehen, zu welcher Bedarfsgruppe eine leistungsberechtigte Person gehört und auf Grundlage welchen Leistungstyps der Bedarf folglich am besten zu decken ist. Diese Hilfe wird gewährt und geleistet. Eine Evaluation der Leistungstypen gleicht aus dieser Perspektive Soll und Ist der Fallsteuerung und Leistungserbringung in jedem einzelnen Leistungstyp und in möglichst vielen Fällen ab.

Wie sich bei dieser recht einfachen Betrachtung zeigt, erfüllen die Leistungstypen alle wesentlichen Anforderungen: In ihrer bestehenden Form eignen sie sich, um ein nach der Intensität der erforderlichen Unterstützung abgestuftes System einzelfallbezogener Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII abzubilden. In der überwiegenden Zahl der untersuchten Fälle stimmten die Fachstellen Soziale Wohnhilfe und die Leistungserbringer der Angebote in der

Hilfebedarfseinschätzung und der Wahl des Leistungstyps überein. Auseinandersetzungen um den „richtigen“ Leistungstyp gab es nur ausnahmsweise. Leistungsberechtigte waren nicht immer, aber doch regelmäßig am Verfahren beteiligt und hatten offenbar keine Einwände gegen die vorgeschlagenen Hilfen. Die festgestellten Bedarfe ließen sich über die gewährte Leistung überwiegend decken. Punktueller Dissens bestand zu zwei Fragen: Wie aktiv muss sich die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII um die Wohnungsbeschaffung im Einzelfall kümmern? (Das ist in den Leistungstypen nicht ausreichend klar beschrieben.) Und in welchem Umfang soll die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII ersatzweise eintreten, weil vorrangige Leistungsansprüche, z. B. auf Hilfen für junge Volljährige nach dem SGB VIII oder auf Eingliederungshilfe nach dem SGB IX, nicht eingelöst werden? (Dazu unten mehr.) Ein kleines Problem gibt es bei der Trennschärfe zwischen den beiden Leistungstypen BEW und BGW, aber dies stellt den über Jahre bewährten Leistungstypenkatalog nicht infrage.

Zur weniger sichtbaren Seite der Steuerung gehören die Entscheidungen, die auf Leistungsträger- und Leistungserbringerseite getroffen werden, um den beschriebenen gesetzlichen Auftrag auch unter extrem begrenzenden Rahmenbedingungen umzusetzen – wenn nämlich knappe Haushaltsmittel bewirtschaftet werden müssen und am Wohnungsmarkt kaum noch geeignete Wohnungen angeboten werden. Sie können größeren Einfluss auf die Leistungserbringung als die Leistungstypensystematik haben, denn sie überformen fachliche Konzepte: Nicht der Hilfebedarf entscheidet dann über eine Hilfeform, sondern die aktuell verfügbaren Mittel. Erscheint ein erfolgreicher Übergang ins Geschützte Marktsegment von vornherein nicht erreichbar, verhindert dies womöglich, dass eine Maßnahme überhaupt begonnen wird. Solche Steuerungsentscheidungen wirken hochgradig selektiv, wenn nicht sogar ausschließend.

Das Planmengenmodell ist konzipiert als Steuerungs- und Controllinginstrument, um Mittel gesamtstädtisch so zu budgetieren, dass Bezirke mit höheren Fallzahlen auch höhere Mittel zur Verfügung haben. Die Ansätze können überschritten werden, aber weil die Ausgaben für die Bezirke dann nicht mehr vollständig refinanziert sind, setzt das Verfahren in der Praxis Anreize zur Drosselung der Ausgaben. Das Planmengenmodell kann daher in der Arbeitsrealität zu einer rechtswidrigen Nichtbewilligungspraxis führen. Der Widerspruch zwischen dem Rechtsanspruch, bedarfsgerechte Hilfe zu leisten, und dem Ziel, Ausgaben zu begrenzen, führt dazu, dass die Fachstellen Soziale Wohnhilfe und Leistungserbringer hohe Anforderungen an die Mitwirkungsbereitschaft und -fähigkeit der Leistungsberechtigten stellen. Menschen mit komplexeren Bedarfen oder ohne erkennbare Mitwirkungsbereitschaft werden durch die Fachstellen Soziale Wohnhilfe und die Leistungserbringer bereits vor der Aufnahme gefiltert, und viele erhalten keinen Zugang zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII.

Fehlende Zugänge zu Wohnraum führen dazu, dass nach der Erfahrung der Leistungsträger und der Leistungserbringer für die dauerhafte Wohnungsversorgung nur noch das Geschützte Marktsegment infrage kommt. In einem Stufensystem werden Hilfemaßnahmen zunächst an

Trägerwohnungen gekoppelt, um den Übergang in das GMS zu überbrücken und vorzubereiten. Sowohl die Wohnungen im Geschützten Marktsegment als auch die Trägerwohnungen sind jedoch knappe Güter, und dies verhilft dem problematischen fachlichen Konzept der „Wohnfähigkeit“ (3.6.2) zur Geltung. Dass Wohnfähigkeit erst hergestellt werden soll, legitimiert, dass der Hilfeprozess in Trägerwohnungen beginnt, verzögert aber die dauerhafte Wohnungsversorgung. Einige Vorschläge zur Weiterentwicklung des Hilfesystems gelten der zentralen Frage der Beschaffung von Wohnraum.

Für die Steuerung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII entstehen weitere Probleme, wenn vorrangige Leistungssysteme wie die Jugendhilfe oder die Hilfe nach dem SGB IX Rechtsansprüche ungedeckt lassen und nach ähnlichen Logiken (aus-)steuern. Sowohl die bezirklichen Fachstellen Soziale Wohnhilfe als auch die Leistungserbringer nehmen wohnungslose junge Menschen oder psychisch erkrankte Menschen ohne Wohnung als besonders vulnerabel wahr und akzeptieren, dass in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII z. B. auf den Beginn einer Eingliederungshilfe gewartet wird. Übergänge scheitern in solchen Fällen nicht an der fehlenden Bereitschaft der Leistungsberechtigten, sondern an der fehlenden Aufnahmebereitschaft der zuständigen Systeme. Plätze, die zur Versorgung von Menschen mit Hilfebedarf nach §§ 67 ff. SGB XII benötigt würden, sind insbesondere in den Maßnahmen ÜGH und KRI durch „Übergangsfälle“ belegt. Eine Weiterentwicklung des Hilfesystems muss Antworten auf die Gestaltung dieser Schnittstellen finden.

Begrenzte Ressourcen führen nach Einschätzung vieler Expertinnen und Experten dazu, dass Hilfebedarfe von Familien häufig ungedeckt bleiben. Die bezirklichen Fachstellen Soziale Wohnhilfe sind in der Regel nicht bereit, für die persönliche Unterstützung von Familien höhere Leistungsentgelte zu vergüten, und die Leistungserbringer schrecken deshalb vor der aufwendigeren Fallgestaltung zurück. Zudem fehlen im Geschützten Marktsegment große Wohnungen zur Versorgung von Familien, was zusätzlich ausschließend wirkt. Handelt es sich um Familien mit Zuwanderungsgeschichte, und insbesondere um Familien aus süd-/osteuropäischen Staaten, wirken Sprachbarrieren bei den Leistungsberechtigten und fehlende Sprachkompetenz bei den Leistungserbringern der Hilfe noch stärker begrenzend auf Chancen des Zugangs zu Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII. Bessere Hilfen für Familien setzen ein flexibilisiertes System der Leistungstypen bzw. der Vergütungen voraus.

Wie unter den beschriebenen Bedingungen die Modellprojekte Housing First in eine Regelfinanzierung überführt werden können, war eine der Fragestellungen für die Evaluation. Bezieht man sie in das Planmengenverfahren ein, ohne den Budgetansatz für die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII um die bisher veranschlagten Projektmittel zu erhöhen, leistet das der Konkurrenz zwischen Housing First und anderen Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII Vorschub und erhöht den Kostendruck im Hilfesystem. Definiert man einen neuen Leistungstyp „Housing First“ und verwaltet diese Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII außerhalb des Planmengenverfahrens, entsteht ein neuer Zweig des Regelsystems.

4.2 Ansatzpunkte für Verbesserungen bei den bestehenden Leistungstypen

Leistungstyp Wohnungserhalt und Wohnungserlangung (WuW)

Der Leistungstyp WuW ist ein flexibles Instrument für Fälle, in denen ein zeitlich begrenzter Beratungsbedarf entweder in „Komm“- oder in „Geh“-Struktur gedeckt werden soll. In der Praxis ist die Anwendung offenbar recht häufig auf die Sicherung von Wohnraum und auf kurzfristige nachgehende Hilfen nach dem Bezug einer eigenen Wohnung verengt. Der Leistungstyp hat größeres Potenzial, wie auch die Aktenanalyse zeigt: WuW eignet sich, um Menschen beim Übergang ins Hilfesystem zu begleiten – beispielsweise auf der Straße lebende Menschen, für die eine Einzelfallhilfe angezeigt ist. Hilfe nach dem Leistungstyp WuW kann als ein Instrument eingesetzt werden, das die Beratung im Rahmen der Gesamtstädtischen Steuerung der Unterbringung (GStU) ideal flankiert, erste notwendige Schritte der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII für die untergebrachten Menschen übernimmt und ggf. in intensivere bzw. weiterführende Angebote überleitet. Hier sehen die meisten der befragten Interviewpersonen großen Bedarf. Auch der konkrete Auftrag der individuellen Wohnungsakquise in zugeordneten Einzelfällen lässt sich mit WuW verbinden und umsetzen.

Leistungstypen Betreutes Einzelwohnen (BEW) und Betreutes Gruppenwohnen (BGW)

Die Leistungstypen BEW und BGW werden in der Berliner Praxis für Zielgruppen genutzt, die sich nur geringfügig unterscheiden. Im BGW werden etwas jüngere Menschen versorgt (siehe auch 4.6. Schnittstellen zur Jugendhilfe). Sowohl die konkreten Hilfebedarfe der Leistungsberechtigten als auch die tatsächlichen Unterstützungsleistungen sind aber ähnlich. Oft dienen die Maßnahmen als Vorbereitung auf den Bezug einer Wohnung im GMS und zur Klärung, ob die erforderliche positive Sozialprognose gestellt werden kann. In beiden Leistungstypen wird nach der Statistik der Sozialbehörde mehrheitlich erfolgreich gearbeitet (3.6.3). Im Vergleich der Fälle, die nach dem einen oder anderen Leistungstyp betreut wurden, waren keine offensichtlichen Gründe für eine Differenz beim Betreuungsschlüssel auszumachen.

Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Leistungstypen betrifft weniger die Bedarfslagen als den Ort der Hilfe – eine Einzelwohnung bzw. Unterkunft oder eine WG. Wie oben berichtet (3.2), sind in den meisten Bundesländern betreute Wohnangebote in beiden Varianten auf der Grundlage eines Leistungstyps möglich. BEW und BGW zusammenzuführen, kann bei der Weiterentwicklung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII eine Option sein. Darüberhinausgehende Möglichkeiten der Flexibilisierung werden unten (4.3) diskutiert.

Leistungstypen Übergangshaus (ÜGH) und Krisen- und Clearinghaus (KRI)

Die Bedeutung von Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, die intensive persönliche Hilfe mit einem Unterbringungsangebot in gemeinschaftlicher Form verbinden, hat in den letzten Jahrzehnten

abgenommen. In modernen Systemen der Wohnungsnotfallhilfen gilt längst das Prinzip „ambulant vor stationär“. Einige Bundesländer verzichten ganz auf stationäre Angebote und bauen Prävention, ambulante Begleithilfen und wohnbezogene Unterstützungsangebote in der eigenen Wohnung aus. Housing First entwickelt sich zu einem neuen Paradigma der Hilfe.

Die Übergangshäuser decken im Berliner System der Wohnungsnotfallhilfe zielgenau die Bedarfe von Menschen, die ein Dach über dem Kopf, eine enge Anbindung an Sozialarbeit und viel praktische Unterstützung benötigen. Vielfach betreuen sie Personen, die in Eingliederungshilfe übergeleitet werden sollen.

Die Krisen- und Clearinghäuser versorgen überwiegend drei Zielgruppen: Da es in Berlin keine Krisenhäuser der Jugendhilfe für junge Volljährige gibt, sind sie es, die junge Menschen auffangen, die von Gewalt im Elternhaus betroffen sind oder an den Mitwirkungspflichten der Jugendhilfe scheitern. Eine zweite in den Krisen- und Clearinghäusern auftretende Gruppe besteht aus Menschen, die (disziplinarisch) aus den Systemen der Eingliederungshilfe und Psychiatrie entlassen werden, und eine dritte – wie in den Übergangshäusern – aus Menschen, die zum Personenkreis nach § 99 SGB IX gehören und eine Leistung der Eingliederungshilfe benötigen.

Beide Leistungstypen haben als Angebote an der Schnittstelle zur Jugend- bzw. Eingliederungshilfe ihre Funktion und ihre Berechtigung im bestehenden Berliner Hilfesystem. Die Zahl der Plätze eines Wohnangebotes mit Beratung vor Ort scheint für großstädtische Verhältnisse nicht ungewöhnlich hoch, und die Übergangshäuser sind sogar vergleichsweise günstig, da sie keine Rund-um-die-Uhr-Betreuung bieten. Dass die Angebote nicht ausgelastet sind, führt bei der Vergütung dazu, dass unnötige Leerstände refinanziert werden. Die bestehenden Kapazitäten sollten auf jeden Fall ausgelastet werden, möglichst mit Menschen, die besondere Zugangsschwierigkeiten zu Wohnraum und zu weiterführenden Hilfen haben.

Der Bedarf an solchen Angeboten bzw. Plätzen kann aber nicht unabhängig von der Entwicklung im übrigen Hilfesystem und vor allem im Unterbringungsbereich bewertet werden. Werden im Rahmen der GStU künftig wie geplant modulare Angebote für psychisch erkrankte wohnungslose Menschen umgesetzt, zum Beispiel in Kooperation mit den Gesundheitsämtern, der Sozialpsychiatrie oder den Trägern der Eingliederungshilfe und der Wohnungsnotfallhilfe, kann dies vorübergehende stationäre Aufnahmen vermeiden helfen. Die Unterstützung psychisch erkrankter wohnungsloser Menschen fände mit dem gleichen Ziel wie bisher in spezialisierten Unterkünften statt, kombiniert etwa mit ambulanten Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, die den Überleitungsauftrag in die Eingliederungshilfe und ggf. die Versorgung mit Wohnraum verfolgen. Verschiedene Städte haben gute Erfahrungen mit der spezialisierten Unterbringung und Unterstützung dieses Personenkreises gemacht.

Ein anderer Weg kann es sein, nicht nur die psychisch erkrankten Personen in Übergangshäusern und Krisen- und Clearinghäusern zu versorgen, die bisher schon dort

untergebracht werden, sondern gezielt auch auf der Straße oder in der ASOG-Unterbringung Menschen mit vergleichbarem Hilfebedarf (Überleitung in die psychiatrische Regelversorgung und in die Eingliederungshilfe) zu identifizieren und sie in stationäre Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII zu vermitteln, um dort mit ihnen zu arbeiten. Der Bedarf an stationären Plätzen würde steigen, die Unterbringung würde entlastet werden.

Ob im ASOG-Bereich oder in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII – psychisch erkrankte wohnungslose Menschen sollten auf jeden Fall spezialisiert und unter Beteiligung der Sozialpsychiatrie versorgt werden. Es sollte nicht vergessen werden, dass auch die Housing-First-Angebote eine adäquate Versorgungsmöglichkeit für Personen mit psychischen Erkrankungen darstellen können.

Auch für junge Volljährige sollten spezialisierte Lösungen gemeinsam mit der Jugendhilfe geplant und umgesetzt werden (siehe 4.6).

4.3 Problematische Rahmenbedingungen führen zu Selektion und Ausschluss

Planmengenverfahren

Steuerungs- und Controllinginstrumente sind für großstädtische Hilfesysteme unverzichtbar. Sie stehen in jedem sozialpolitischen Handlungsfeld vor der Aufgabe, rechtliche Vorgaben, politische Ziele, fachliche Konzepte und die wirtschaftliche Betrachtung von Angeboten und Leistungen „unter einen Hut“ zu bringen. Controllinginstrumente unterstützen die Bezirksämter dabei, öffentliche Gelder wirtschaftlich und sparsam einzusetzen.

Zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Sozialhilfe und der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII brauchen die Bezirke aber streng genommen kein Budget. Sie führen für den Träger der Sozialhilfe – das Land Berlin – die Aufgaben durch und brauchen dafür genau die Mittel, die notwendig sind, um sozialhilferechtliche Rechtsansprüche nach sorgfältiger Bedarfsfeststellung zu decken. Es ist Aufgabe der Finanzverwaltung, dies zu ermöglichen. Nach Einschätzung aller Akteure im Hilfesystem setzt die gegenwärtige Umsetzung des Planmengenverfahrens zu viele Fehlanreize und gefährdet Rechtsansprüche. Mindestens sollte die Basiskorrektur Aufwände in vollem Umfang berücksichtigen, ohne Zu- oder Abschläge für die Bezirksbudgets zu berechnen. Generell sollten die Ausgaben für die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII wegen der oben angesprochenen Zusammenhänge nicht unabhängig von den übrigen Ausgaben bei der Prävention, den niedrigschwelligen Hilfen und bei der ASOG-Unterbringung gesteuert werden.

Trägerwohnungen in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII

Ohne die Ressource Wohnraum können soziale Dienstleistungen in vielen Lebenslagen nicht erbracht werden. Die Leistungserbringer verschaffen sich deshalb eigene Zugänge: Sie mieten Wohnungen an und vermieten sie im Rahmen der Hilfe dann als so genannte Trägerwohnungen

an die Zielgruppen ihrer Hilfen weiter. Wohnraum und Hilfe sind gekoppelt, endet die Hilfe, muss der Wohnraum zurückgegeben werden. Geht es um langfristige Betreuungen in Pflegewohngemeinschaften für alte Menschen oder um Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, bei denen von vornherein feststeht, dass sie dauerhaften Begleitungsbedarf haben, mag das vertretbar sein.¹⁸ Für die Bewohnerinnen und Bewohner in solchen Arrangements ist die Wohnung sicher. Unter den völlig anderen Voraussetzungen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII mit zeitlich begrenzten Hilfeprozessen und ständiger Fluktuation verlieren die Trägerwohnungen aber ihren Nutzen.

Trägerwohnungen in ihrer aktuellen Ausgestaltung sollen den Weg zu dauerhaft gesichertem Individualwohnraum erleichtern, sie verlängern ihn aber auch um lange Zeiträume, immer verbunden mit einem hohen Grad von Ungewissheit für die dort vorübergehend versorgten Personen, ob das angestrebte Ziel tatsächlich erreicht werden wird. Für die Leistungsberechtigten, denen die Trägerwohnungen vorübergehend überlassen werden, wird der Mieterschutz weitestgehend eingeschränkt, und bereits beim Einzug ist gesichert, dass sie in der Wohnung nicht längerfristig verbleiben können. In nicht wenigen Fällen ist die Trägerwohnung sogar eine Voraussetzung dafür, dass überhaupt eine Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII bewilligt wird. Im bestehenden System dient die Trägerwohnung häufig als Vorbereitung und Voraussetzung für den Bezug einer dauerhaft gesicherten Wohnung aus dem GMS und ist damit Bestandteil eines klassischen Stufensystems.

Empfohlen wird eine schrittweise Abkehr von diesem System. Trägerwohnungen sollten in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII verstärkt zur dauerhaften Wohnungsversorgung von Leistungsberechtigten nach dem Modell Sozialer Wohnraumagenturen genutzt werden. Die Vermittlung von Wohnungen aus dem GMS an aktuell wohnungslose Menschen sollte beschleunigt und auch ohne die Zwischenstation in Trägerwohnungen erfolgen. Aktivitäten zur Erschließung von dauerhaftem Wohnraum, auch außerhalb des GMS, sollten verstärkt gefördert und durch strukturelle Maßnahmen unterstützt werden.

Mitwirkung und „Wohnfähigkeit“ als Selektionskriterien

Aus den Akten und den Interviews wird deutlich, dass „Mitwirkung“ in der Praxis als zentrale Voraussetzung der Hilfestellung und „fehlende Mitwirkung“ allzu häufig als Ausschlussgrund verstanden wird. Wirken Leistungsberechtigte nicht ausreichend mit, führt dies zu einer Beendigung der Maßnahme und häufig zu einer (erneuten) Unterbringung in einer ASOG-Unterkunft. Für Menschen, bei denen keine ausreichende Mitwirkung und

¹⁸ Wird die Hilfe dauerhaft gewährt, können auch in solchen Fällen statt der Gewerbemietverträge Untermietverträge noch mehr Normalität und Mieterrechte herstellen (siehe unten: Wohnraumagenturen), ohne dass der Leistungserbringer seinen Zugriff auf den Wohnraum wieder verliert.

Veränderungsbereitschaft erkennbar ist, ziehen weder die bezirklichen Fachstellen Soziale Wohnhilfe noch die Träger Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in Betracht.

Anforderungen an „Mitwirkung“ sind rechtskonform im Sinne der DVO zu §§ 67 ff. SGB XII zu stellen, wie im Rundschreiben 04/23 von SenASGIVA explizit erläutert. Hilfeplanung und -prozesse müssen darauf ausgerichtet sein, die Wünsche der Leistungsberechtigten zu berücksichtigen, sie ausreichend in allen sie betreffenden Belangen zu beteiligen und eine Mitwirkung durch partizipative Prozesse herzustellen. Mitwirkung und Veränderungsbereitschaft herzustellen, ist Aufgabe der Fachkräfte der Sozialarbeit. Die Hilfe zu versagen, kann „keine Antwort auf fehlende Mitwirkung sein“ (Deutscher Verein, 2019, S. 8).

Die Aktenanalyse zeigt zudem, dass der Begriff der „Wohnfähigkeit“ in die pädagogischen Konzepte der Träger Eingang gefunden hat. Die Verknüpfung von „Wohnfähigkeit“ mit einer positiven Sozialprognose als Voraussetzung für die Aufnahme ins GMS führt dazu, dass die Träger die Prüfung der „Wohnfähigkeit“ unkritisch übernommen haben. Nicht zuletzt mit den Housing-First-Projekten ist erneut der Nachweis erbracht, dass auch wohnungslose Personen mit komplexen Problemlagen ohne solche Überprüfungen in die Lage versetzt werden können, dauerhaft gesicherten Wohnraum zu erhalten.

Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Begriff „Wohnfähigkeit“, seiner Verwendung in der Hilfeplanung und der ausschließenden Wirkungen für den Zugang zu dauerhaft gesichertem Wohnraum ist dringend zu empfehlen.

Personalsituation in den Fachstellen Soziale Wohnhilfe

Die Personalsituation in den Fachstellen Soziale Wohnhilfe ist eine weitere Rahmenbedingung, die eine effektive Steuerung der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten einschränkt. Die Mitarbeitenden der Fachstellen Soziale Wohnhilfe bemängelten in der Fokusrunde, dass sie wenig Zeit für persönliche Gespräche mit den Leistungsberechtigten haben. Früher hätten sie durch häufigere Kontakte einen genaueren Einblick in die Situation und Bedarfe der Leistungsberechtigten erhalten und konnten zielgenauer in Hilfemaßnahmen steuern.

Der „Fortschrittsbericht zu den Fachstellen Soziale Wohnhilfe“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung 2025) nennt unbesetzte Stellen in den Ämtern, mangelnde Kapazitäten für die ordnungsrechtliche Unterbringung sowie eine steigende Zahl an wohnungslosen Menschen als Gründe der Überlastung der Mitarbeitenden (ebd., S. 3). Auch führe die angespannte Personalsituation in den Bezirken dazu, dass Überleitungen in die Eingliederungshilfe sich verzögerten und Menschen unnötig lange in den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII verblieben.

Eine Verbesserung der Personalsituation in den bezirklichen Fachstellen Soziale Wohnhilfe kann dazu beitragen, Leistungsberechtigte passgenauer in die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zu steuern und Überleitungen in andere Hilfesegmente zu beschleunigen.

4.4 Flexibilisierung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII

Vor allem die Träger der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII haben das bestehende System der Leistungstypen einschließlich der zugrunde liegenden Fallschlüssel und Vergütungen wiederholt als unflexibel kritisiert. Schon 2019 machte die Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste (QSD 2019) einen Vorschlag zur Einführung von fünf mit Betreuungsschlüsseln hinterlegten Hilfebedarfsgruppen, die fallbezogen je nach Intensität der erforderlichen Hilfe gewählt werden sollten. Auf die Frage, ob Flexibilisierungen erforderlich seien, zielte auch die Evaluation.

Unter dem Stichwort „Flexibilisierung“ können unterschiedliche Sachverhalte diskutiert werden, z. B. ...

- ... eine Erweiterung des Leistungstypenkatalogs: Weitere Gruppen mit vergleichbaren Bedarfen kämen hinzu, etwa Familien, die Zielgruppe von Housing First, andere.
- ... eine Abkehr von der Annahme, dass Leistungen etwa im Leistungstyp WuW stets in weniger intensiver Form als z. B. Leistungen in einem Übergangshaus erbracht werden: Auch (zeit-)intensive ambulante Hilfen wären zu definieren.
- ... eine Abkehr von den pauschalierten und auf Betreuungsschlüsseln basierenden Bedarfsfeststellungen und Vergütungen: Bedarfe und erforderliche Betreuungsleistung würden individuell bemessen und einzelfallbezogen z. B. auf der Grundlage von Fachleistungsstunden oder Fallbudgets vergütet werden. Im Fallverlauf könnten sie sich verändern.
- ... eine Modifikation der pauschalierten und auf Betreuungsschlüsseln basierenden Bedarfsfeststellungen und Vergütungen: Aufschläge zur Vergütung dienen zur Deckung besonderer Bedarfe und ermöglichen den Trägern, zusätzliche Leistungen zu erbringen (z. B. familienbezogene Unterstützung, Wohnraumversorgung, Sprachmittlung).

Für eine Flexibilisierung sprechen die ungedeckten Bedarfe bei einigen Zielgruppen bzw. in einigen Fallkonstellationen, und fachlich zutreffend ist auch die Einschätzung, dass ambulante Hilfen in verschiedener Intensität, in manchen Fällen auch in sehr hoher Intensität, erbracht werden müssen. Eine Veränderung der Systematik sollte aber nicht dazu führen, dass die erheblichen fachlichen Spielräume, die das gegenwärtige System bietet, aufgegeben werden. Gegen die individuelle Form der Bemessung und Vergütung, z. B. auf der Grundlage von Fachleistungsstunden, spricht allein der immense Aufwand, der Verwaltung und Trägern bei der Umsetzung, der Dokumentation und der Kontrolle entsteht. Nach der Analyse der Akten gelingt den Bezirksämtern die Steuerung und Wirkungskontrolle auch ohne ein solches Instrument.

Eine mögliche Flexibilisierung des bestehenden Modells könnte folgendermaßen aussehen:

Aufsuchende Hilfen werden in Form der Leistungstypen WuW, BEW und BGW geleistet, Wohnmöglichkeiten mit einem Beratungsangebot vor Ort in Form von ÜGH und KRI. Innerhalb der aufsuchenden Leistungstypen werden jeweils zwei, möglicherweise auch drei Vergütungsstufen (auf der Grundlage von Fallschlüsseln) definiert. Die Zuordnung des Falls zu einer Intensitätsstufe ermöglicht, die Hilfe besser an unterschiedliche Bedarfe der Leistungsberechtigten anzupassen, ohne die grundsätzliche Systematik aufzugeben. Höhere Intensitätsstufen würden dann in bestimmten Fallkonstellationen gewählt:

- z. B. in Fällen von Familien, in denen eine Beteiligung der Jugendhilfe erreicht werden soll, aber noch nicht erreicht ist, oder in Familien mit vielen kindbezogenen Beratungsbedarfen, bei Paarkonstellationen, in denen faktisch zwei Personen beraten bzw. betreut werden (Familien, in denen die Jugendhilfe oder andere Fallbeteiligte viele Aufgaben übernehmen, bräuchten die höhere Intensitätsstufe aber nicht, ein Zusatzmodul „Familie“ wäre unnötig),
- in Fällen, in denen überwiegend aufsuchend und begleitend gearbeitet werden muss, um Mitwirkung zu erleichtern und Hilfeerfolge zu erzielen,
- in so genannten Überleitungsfällen in die Eingliederungshilfe, wenn durch höheren Zeiteinsatz die Überleitung deutlich beschleunigt werden kann,
- in Housing-First-Fällen, sofern auch die übrigen Rahmenbedingungen entsprechend ausgestaltet werden (4.9).

Etwas weniger weitreichend wäre es, die in vielen Akteursrunden angesprochene Möglichkeit der Gewährung von „Doppel-WuWs“ oder „Doppel-BEWs“ ausdrücklicher als bisher zuzulassen. Die in Berlin schon länger diskutierte Variante, so genannte Zusatzmodule zu definieren, geht in die gleiche Richtung. Sie birgt aber die Gefahr, dass ein zielgruppenspezifischer Modulkatalog ständig erweitert werden muss, um auch die zusätzlichen Bedarfe anderer Gruppen (LSBTIQ*, junge Erwachsene etc.) zu decken.

- Die beiden Leistungstypen ÜGH und KRI unterscheiden sich bereits nach der Intensität der geleisteten Hilfen. Es könnte das Hilfesystem aber ausdifferenzieren, wenn es in den Übergangshäusern ebenfalls zwei Intensitätsstufen gäbe. Es ist anzunehmen, dass damit die Bereitschaft stiege, auch Menschen in komplexen Problemlagen, die niedrigschwellige Angebote derzeit nicht in den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII platzieren können, aufzunehmen und in den Übergangshäusern zu halten.
- Fälle, in denen neben der persönlichen Beratung und Unterstützung unbedingt auch die Akquise passenden Wohnraums erforderlich ist, könnten eine Fallgruppe darstellen, in der intensivere ambulante Hilfen zu leisten sind. Allerdings ist der Zugang zu Wohnraum in fast allen Fällen ein zentrales Problem, und die meisten wohnungslosen

Leistungsberechtigten brauchen Unterstützung dabei. Die Intensität der Wohnraumakquise muss für das gesamte Hilfesystem gesteigert werden. Auf der Fallebene bietet sich hier tatsächlich an, über einen zusätzlichen Leistungstyp „Wohnraumakquise“ oder „Wohnraumagentur“ nachzudenken und die Aufgabe der Wohnungsbeschaffung (vielleicht sogar trägerübergreifend) in die Hände von Fachkräften mit spezialisierter Qualifikation aus einem Feld der Immobilienwirtschaft zu legen (siehe auch 4.5).

- Zuletzt empfiehlt die GISS einen Blick auf die Vergütungen. Derzeit gehen die vereinbarten Leistungspauschalen für Hilfen mit dem gleichen Auftrag weit auseinander, obwohl den WuW-, BEW-, BGW- und ÜGH-Maßnahmen jeweils stets der gleiche Betreuungsschlüssel zugrunde liegen soll. Das lässt sich auf Tarifstrukturen und bei größeren Trägern auf Aufwände bei den Overheads zurückführen, scheint aber nicht die gesamte Varianz zu erklären. Anbieter des Leistungstyps WuW erzielen z. B. monatlich Entgelte zwischen ca. 500 Euro und 1.038 Euro. Insgesamt kommt es auf Transparenz eher an als auf gleiche Zahlbeträge. In den Vergütungen sollten beispielsweise Personalaufwände berücksichtigt werden, die Trägern entstehen, wenn sie mit dem Ziel, zugewanderten wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen Zugang zu Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII zu verschaffen, Personal für die Sprachmittlung beschäftigen.

4.5 Zentrale Herausforderung für das gesamte Hilfesystem: Wohnungsbeschaffung

Leistungstyp oder Zusatzmodul Wohnungsakquise

Ganz offensichtlich ist das Geschützte Marktsegment ein wichtiges Instrument zur Versorgung von wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen in Berlin. Aber ebenso offensichtlich reicht es auch bei der angestrebten Erweiterung auf 2.500 Vermittlungen im Jahr bei Weitem nicht aus, um die Zahl der wohnungslosen Menschen in Berlin nachhaltig zu reduzieren. Dazu sind zusätzliche Maßnahmen nötig, die nicht Gegenstand dieser Studie waren. Hingewiesen sei nur auf den eklatanten Mangel an großen Wohnungen für kinderreiche Familien, der mit wohnungspolitischen Maßnahmen angegangen werden müsste. Es bedarf zur Verbesserung der gezielten und dauerhaften Wohnungsversorgung von wohnungslosen Menschen auch zusätzlicher Maßnahmen. So kann auch der kommunale Kauf von Belegungsrechten im privat vermieteten Wohnungsbestand und der Abschluss von Kooperationsverträgen mit Wohnungsunternehmen, die nicht im Landesbesitz sind, die Akquise von dauerhaft gesichertem Wohnraum erleichtern.

Die Erfahrungen mit den Housing-First-Projekten haben gezeigt, dass mit zusätzlichem Personaleinsatz und mit den entsprechenden Angeboten an die Wohnungswirtschaft zusätzlicher Wohnraum akquiriert werden kann, und dies sogar für einen Personenkreis, dem viele Bezirke und Träger die „positive Sozialprognose“ aufgrund ihrer komplexen Problemlagen und oft auch des wiederholten Scheiterns im etablierten Hilfesystem wohl tendenziell eher absprechen würden.

Eine direkte Vermittlung aus den ASOG-Unterkünften in dauerhafte Wohnverhältnisse ohne Umweg über die Trägerwohnungen als Übergangslösung könnte entscheidend dazu beitragen, Wohnungslosigkeit in Berlin schneller und effektiver zu reduzieren. Sollte dann nach Bezug der Wohnung ein Bedarf an wohnbegleitenden Hilfen bestehen, könnte dieser im Rahmen der bestehenden ambulanten Leistungstypen gedeckt werden. Wie oben aufgezeigt, enthalten diese Leistungstypen derzeit aber nicht die eigenständige Leistung der Wohnungsvermittlung. Es ist daher denkbar (siehe 4.4), entweder einen eigenen Leistungstyp oder ein Zusatzmodul „Wohnungsakquise“ einzuführen, mit dem vor allem die Maklerfunktion zur Vermittlung von Wohnungen im Hauptmietverhältnis finanziert wird.

Wohnraumagenturen

Oft sind Bedenken der Vermieterseite gegenüber dem vermeintlichen Risiko eines Hauptmietvertrages eine besondere Barriere. Wie diverse Beispiele aus dem In- und Ausland zeigen, lassen sie sich dadurch ausräumen, dass soziale Träger als Zwischenvermieter fungieren (und der Vermieterseite damit ein „Rundum-sorglos-Paket“ anbieten) und dauerhaft an ehemals wohnungslose Menschen weitervermieten. Dieses Modell der „Sozialen Wohnraumagenturen“ unterscheidet sich von dem Berliner Modell der Trägerwohnungen fundamental, weil es den ehemals wohnungslosen Menschen eine dauerhafte Bleibeperspektive bietet und der Aufenthalt in der Wohnung weder durch einen zeitlich befristeten Betreuungsvertrag beschränkt wird noch durch die Auflage, entsprechende wohnbegleitende Hilfen anzunehmen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Regiekosten und wirtschaftlichen Risiken der Träger finanziert werden. Mit einem separaten Leistungstyp oder Zusatzmodul „Soziale Wohnraumagentur“ wie in Nordrhein-Westfalen wäre dies möglich. Es könnte auch andere Maßnahmen wie Kauf, Neubau oder Sanierung umfassen.

4.6 Familien mit neuen Bedarfen?

Eine weitere Fallgruppe mit erhöhtem Bedarf sind Familien, Allein- und Getrennterziehende. Interviews und Fokusgruppen mit den Expertinnen und Experten verdeutlichen, dass die bestehenden Leistungstypen die Bedarfe von Haushalten mit Kindern nicht immer decken können. Ein intensiverer Bedarf von Familien sowie Allein- und Getrennterziehenden kann mit ambulanten Leistungstypen in einer höheren Vergütungsstufe gedeckt werden. Haben

Haushalte mit Kindern besondere Bedarfe, die einen erheblichen Mehraufwand in der Begleitung bedeuten, sichert die höhere Vergütungsstufe ein erhöhtes Zeitkontingent für den Haushalt. Den zeitlichen Mehraufwand, der entsteht, wenn die Fachkräfte dabei unterstützen, unterschiedliche Sozialleistungen zu beantragen, einen Kita-Platz zu suchen oder in Fragen zum Sorge- und Umgangsrecht zu beraten, deckt die höhere Vergütungsstufe ab. Der Vorteil dieser Variante liegt darin, dass der zeitliche Mehraufwand in der Begleitung von Haushalten mit Kindern unbürokratisch berücksichtigt werden kann. Ein Nachteil besteht darin, dass eine Fachkraft für die Bedarfe eines gesamten Haushaltes zuständig wäre.

Alternativ können für Familien zwei Kostenübernahmen zum Einsatz kommen. Ein Haushalt mit zwei Erwachsenen ermöglicht es, für jede Person eine Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII zu bewilligen und die Einzelpersonen mit ihren jeweils eigenen Bedarfen zu berücksichtigen. Jede erwachsene Person erhalte persönliche Unterstützung durch eine Fachkraft, die den individuellen Hilfebedarf deckt. Dies hätte den Vorteil, dass insbesondere größere Haushalte ausreichend Unterstützung erhalten. Vertretungssituationen sind optimal abgedeckt: Ist eine Fachkraft urlaubs- oder krankheitsbedingt abwesend, können die Haushalte auf die andere, ihnen bekannte Fachkraft zurückgreifen. Der Nachteil dieser Variante liegt in dem doppelten Personal- und Kostenaufwand.

Kombinierte Leistungen mit der Jugendhilfe

Unabhängig von der Ausgestaltung der Leistungstypen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII empfiehlt die GISS, für Familien, Allein- und Getrennterziehende Leistungen gemeinsam mit der Jugendhilfe zu erbringen, um sicherzustellen, dass die Bedarfe von Kindern ausreichend berücksichtigt werden. In kombinierten Leistungen unterstützen Fachkräfte beider Rechtskreise einen Haushalt mit Kindern gemeinsam. Die Träger stimmen die Inhalte der unterschiedlichen Leistungen eng miteinander ab. Ein wesentlicher Vorteil der kombinierten Leistungen besteht darin, dass die Fachkompetenzen beider Hilfesysteme zum Einsatz kommen. Die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII unterstützen die Haushalte bei der Überwindung ihrer besonderen sozialen Schwierigkeiten und helfen bei der Wohnungssicherung oder Wohnungserlangung. Die Familienhilfen konzentrieren sich auf die erzieherischen Bedarfe und haben stärker die Bedarfe und Bedürfnisse der Kinder im Blick. Eine höhere Vergütungsstufe der Leistung nach §§ 67 ff. SGB XII berücksichtigt die zeitaufwändigen Abstimmungsprozesse zwischen den unterschiedlichen Hilfesystemen.

4.7 Schnittstellen zu den niedrigschwelligen Hilfen

Niedrigschwellige Leistungen wie Fachberatung, Streetwork oder Tagesaufenthaltsstätten, für die es in anderen Bundesländern ebenfalls Leistungstypenbeschreibungen nach §§ 67 ff. SGB XII gibt, zählen in Berlin nicht zum Regelsystem. Sie werden über Infrastrukturzuwendungen aus

dem Integrierten Sozialprogramm (ISP) gefördert und bilden ebenso wie der große Bereich der ASOG-Unterbringung ein eigenes Hilfesystem. In der Untersuchung gab es Hinweise darauf, dass sowohl die Übergänge aus den niedrigschwelligen Hilfen als auch aus der Unterbringung in die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII nicht immer gelingen. Hier setzt die Gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung (GStU) für den Unterbringungsbereich an. Auf die gleiche Weise sollten Hemmnisse für die Übergänge aus den niedrigschwelligen Hilfen in das so genannte Regelsystem identifiziert und bearbeitet werden.

Die ambulanten Leistungstypen können dazu beitragen, Menschen auf der Straße stärker ins Hilfesystem zu vermitteln. Die Leistungstypen WuW und BEW können auch als intensive aufsuchende Hilfen geleistet werden mit dem Ziel, die Menschen in die Wohnangebote der Hilfen nach 67 ff. SGB XII, Housing-First-Projekte oder ASOG-Unterkünfte überzuleiten. Wird für Menschen, die auf der Straße leben, eine erhöhte Vergütungsstufe der ambulanten Leistungstypen gewährt, können ein intensiver Beziehungsaufbau, eine zeitaufwändige Begleitung zu anderen Angeboten und die Anbindung an Dienste des Regelsystems geleistet werden.

4.8 Schnittstellen zu Jugend- und Eingliederungshilfe

Die Analyse der Akten sowie die Interviews und Fokusgruppen mit Expertinnen und Experten haben gezeigt, dass die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII einerseits wichtige Lotsenfunktion für Menschen einnehmen, die aufgrund ihrer komplexen Lebenslage keinen Zugang zu Hilfen nach dem SGB IX haben. Andererseits erbringen sie in vielen Fällen, in denen Bedarfe an Eingliederungshilfe längst geklärt und festgestellt sind, überbrückend Leistungen, ohne den tatsächlichen Bedarf decken zu können.

Die hohe Anzahl der Fälle, die durch Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII unterstützt werden, weil die Eingliederungshilfe nicht unmittelbar aufnehmen kann, verweist auf den Bedarf an einem schnelleren Zugang zu Leistungen nach dem SGB IX. Wenn Monate oder Jahre vergehen, bis eine Assistenzleistung nach dem SGB IX bewilligt wird, blockiert dies Kapazitäten in den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten. Solange das Planmengenmodell das Volumen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII faktisch begrenzt, erhalten insgesamt weniger Personen diese Hilfe.

Eine zeitnahe Begutachtung durch die Sozialpsychiatrischen Dienste und eine „vereinfachte“ Teilhabeplanung, die an Ergebnisse der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII aufbaut, können den Übergang in die Eingliederungshilfen beschleunigen. Es wird empfohlen, Leistungen nach dem SGB XII und SGB IX in stärkerem Maß als verbundene Hilfen zu erbringen. Verbundene Hilfen decken die unterschiedlichen Bedarfe dieses Personenkreises und verbessern den Übergang aus den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in die Eingliederungshilfe. Eine engere Kooperation der zuständigen Ämter kann dazu beitragen, verbundene Hilfen regelhaft zu ermöglichen und diese

zu koordinieren. Bietet ein Leistungserbringer sowohl Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII als auch Assistenzleistungen nach dem SGB IX an, ist auch eine flexible Hilfestellung denkbar. Zu einem verbesserten Zugang wohnungsloser Menschen mit Teilhabebedarf kann außerdem beitragen, wenn die Träger der Eingliederungshilfe stärker für diesen Personenkreis sensibilisiert werden.

Eine höhere Vergütungsstufe in den ambulanten Leistungstypen und im ÜGH kann den erhöhten Aufwand abdecken, den die Begleitung von Menschen in komplexen Problemlagen erfordert. Menschen mit schweren psychischen Erkrankungen, die in die Eingliederungshilfe übergeleitet werden sollen, benötigen intensive Unterstützung. Die Begleitung der Begutachtung durch den SPD und der Teilhabeplanung sowie die Überleitung an einen Träger der Eingliederungshilfe binden erhebliche zeitliche Ressourcen. Ebenso kosten die Begleitung zu den anderen Diensten und Abstimmungsprozesse mit diesen viel Zeit.

Ebenso haben junge Menschen in der Regel altersbedingt einen höheren Unterstützungsbedarf. Das junge Erwachsenenalter ist durch eine Vielzahl an Übergängen geprägt, die zusammentreffen können. Die Gründung eines eigenen Haushaltes und der Übergang aus Schule in Ausbildung oder Studium gehen mit Entwicklungsaufgaben der Orientierung und Selbstpositionierung einher. Vielfältige Aufgaben der Verselbstständigung wie die Ablösung vom Elternhaus und Aufnahme einer Partnerschaft sind in dieser Lebensphase virulent, und Themen der Sexualität, Peerbeziehungen und Selbstpositionierung nehmen eine besondere Bedeutung ein. Die Begleitung dieser Prozesse der Verselbstständigung und Selbstpositionierung beanspruchen viel Zeit. Auch sind bei jungen Menschen in der Regel Bildungsträger und unterschiedliche Sozialleistungsträger involviert, mit denen sich die Fachkräfte abstimmen müssen. Daher empfiehlt die GISS in Fällen, in denen junge Menschen unterschiedliche Übergänge bewältigen müssen, ebenfalls eine erhöhte Vergütungsstufe anzuwenden.

Kombinierte Leistungen mit der Jugendhilfe

Die hohe Zahl der jungen Menschen in den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, insbesondere in Krisen- und Übergangshäusern, weist auf die Notwendigkeit hin, diese Leistungen mit erzieherischen Hilfen stärker zu koordinieren oder auch zu kombinieren. Eine weitere Möglichkeit wäre es, gemeinsam mit der Jugendhilfe ambulant betreute oder stationäre Versorgungsangebote für junge Volljährige in Wohnungsnotlagen zu etablieren, in denen Jugendhilfemaßnahmen und Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII unter einem Dach geleistet werden. Je nach Bedarf erhalten junge Menschen Leistungen nach dem SGB VIII oder dem SGB XII. Es ist auch möglich, die Leistungen in Kombination zu erbringen. Angebote, die sich auf junge Leistungsberechtigte in Krisensituationen spezialisieren, können gezielt die Bedarfe junger Volljähriger ansprechen. Ansprüche auf Hilfen für junge Volljährige nach dem SGB VIII können zügiger geprüft und die Hilfen eingeleitet werden.

4.9 Housing First in das Berliner System der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII integrieren

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. hat eine Finanzierung des Housing-First-Ansatzes im Rahmen von Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII empfohlen, ist aber bereits ausführlich auf die Barrieren bei einer Umsetzung im Rahmen der vielerorts gängigen Verwaltungspraxis eingegangen:

„Diese reichen von einer geringen Flexibilität bei der Hilfeplanung und bürokratischen Hürden bei der Bewilligung von Hilfen über eine nicht ausreichende Berücksichtigung individueller Präferenzen bei der Gestaltung der Hilfen bis zur zeitlichen Befristung von Hilfen.“ (DV 2022, S. 11)

In den Fokusgruppengesprächen mit den Trägern, die gegenwärtig mit dem Housing-First-Ansatz in Berlin arbeiten, wurden viele dieser Barrieren bestätigt und durch konkrete Beispiele untermauert. Bei einer anzustrebenden Verstetigung der existierenden Projekte und einer Finanzierung der Wohnbegleitung und der Wohnungsakquise müssten verschiedene fachliche Anforderungen beachtet werden, die sich aus den Grundlagen des Housing-First-Ansatzes ergeben.

Zielgruppe

Bei der Zielgruppe von Housing First dürfte es sich ohne Zweifel um Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten handeln, die einen Rechtsanspruch auf Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII haben. Der Housing-First-Ansatz ist aber ausgerichtet auf eine weiter begrenzte Zielgruppe, nämlich langzeitwohnungslose Personen in komplexen Problemlagen. Entsprechend sollten sich Träger, die mit diesem Ansatz arbeiten, auf diejenigen Leistungsberechtigten konzentrieren, die im etablierten System der Wohnungsnotfallhilfen besonders geringe Chancen auf den Bezug einer Wohnung haben, sei es, weil sie das Hilfesystem meiden oder bereits häufiger gescheitert sind, sei es, weil sie aufgrund ihrer komplexen Problemlagen (Sucht und psychische Probleme, Komorbidität) eher als „Risiko-Mieterinnen und -Mieter“ angesehen werden. Diese Merkmale legitimieren zusätzliche Bemühungen bei der Wohnungsvermittlung, intensivere wohnbegleitende Hilfen und spezifische methodische Ansätze, wie sie der Housing-First-Ansatz vorsieht.

Wie eine programm-treue Auswahl der Zielgruppe auch für die Leistungsträger von Maßnahmen nach §§ 67 SGB XII überprüfbar bleiben kann, bedarf einer weiteren Klärung.

Mindestanforderung wäre eine Beschreibung der komplexen Problemlagen in anspruchsbegründenden Berichten der Träger der Hilfen oder direkt bei Vorsprache in den Bezirksämtern. Da es sich häufig um Personen handelt, die bereits mehrfach im Hilfesystem „gescheitert“ sind, ist besonderes Augenmerk darauf zu legen, die Barrieren bei der Klärung der

Anspruchsvoraussetzung möglichst gering zu halten und einen niedrighschwelligigen Zugang zu den Angeboten zu ermöglichen.

Wohnbegleitende Hilfen nach dem Housing-First-Ansatz

Für die Zielgruppe, auf die sich der Housing-First-Ansatz fokussiert, wird die Intensität der bislang bestehenden Leistungstypen WuW und BEW nicht ausreichen. Es ist von einem Personalschlüssel von 1 zu 8 bis maximal 1 zu 10 (Letzterer für etablierte Träger, die bereits über eine Reihe „passiver“ Klientinnen und Klienten verfügen) auszugehen. Immer wieder weisen die Träger der wohnbegleitenden Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII auch darauf hin, dass sie eine fallunabhängige Sockelfinanzierung benötigen, um den Beziehungsaufbau vor Bezug der Wohnung, aber auch Aufwände für erfolglose Kontaktversuche und wohnungsbezogene Akquise-Aktivitäten, abzudecken. Auch der Deutsche Verein empfiehlt eine solche Sockelfinanzierung, die aber durch die Einzelentgelte mit abgedeckt werden könnte.

Ein weiteres Thema für die wohnbegleitenden Hilfen ist der Hilfeplanprozess. Einerseits gehört die „personenorientierte Hilfeplanung“ zu den Grundprinzipien des Ansatzes, andererseits wird immer wieder darauf hingewiesen, dass eine eher bürokratisch angelegte Hilfeplanung, in der für eine ganze Liste von Bereichen Ziele angegeben und regelmäßig über erreichte Fortschritte berichtet werden muss, diesem Prinzip nicht entspricht. Vielmehr soll die „Steuerung“ des Hilfeprozesses nachdrücklich von den Teilnehmenden selbst ausgehen, unterschiedliche Schwerpunkte und Pausen bei der Inanspruchnahme der Unterstützung sind zu akzeptieren, und bei der spezifischen Zielgruppe muss auch akzeptiert werden, dass zunächst nur sehr kurzfristige und alltagsbezogene Ziele benannt und bearbeitet werden. Bei der Finanzierung von wohnbegleitenden Hilfen nach dem Housing-First-Ansatz muss die Möglichkeit länger anhaltender „passiver“ Phasen, in denen die angebotene Hilfe nicht in Anspruch genommen wird, ebenso berücksichtigt werden wie die häufiger auftretende Notwendigkeit einer zeitintensiven Krisenintervention, auch nach längerer „Ruhephase“. Ein Finanzierungsmodell, bei dem „aktive“ und „passive“ Phasen Berücksichtigung finden, muss dem gerecht werden. Anforderungen an „Mitwirkung“ in diesem Kontext sind eher gering anzusetzen und dürfen nur in extremen Ausnahmefällen und nach langanhaltenden Passivphasen zur Einstellung der Hilfe führen.

Zur Frage der Dauer der Hilfe kann den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge weitestgehend gefolgt werden:

„Aufgrund der regelmäßig bei der Zielgruppe des Housing First-Ansatzes anzutreffenden Komplexität des Hilfebedarfs, insbesondere bei Personen, die längere Zeit ohne jegliche Unterkunft gelebt haben, können Hilfeprozesse längere Zeit in Anspruch nehmen. Im Rahmen von Housing First sollen wohnbegleitende Hilfen daher dauerhaft und proaktiv angeboten werden. Das Hilfeangebot bleibt dabei auch bestehen, wenn es vorübergehend oder auch längerfristig nicht in

Anspruch genommen wird. Der Deutsche Verein tritt bei der Umsetzung und Verstetigung von Housing First dafür ein, das Angebot wohnbegleitender Hilfen im Rahmen von Housing First so lange vorzuhalten, wie dies notwendig ist, um die Verschlimmerung der Schwierigkeiten zu verhüten, sie zu mildern bzw. sie zu überwinden.“ (DV 2022, S. 11-12)

Um Fragen zum fortbestehenden Hilfebedarf zu klären, sollten Erörterungen im zwölfmonatigen Rhythmus ausreichen.

Selbstverständlich können auch Hilfen nach dem Housing-First-Ansatz beendet werden, wenn die sozialen Schwierigkeiten überwunden werden konnten und die Selbsthilfekräfte der Teilnehmenden so gestärkt sind, dass kein weiterer Unterstützungsbedarf mehr besteht, oder aber, wenn die Hilfebedürftigen erfolgreich in andere Hilfesysteme vermittelt werden konnten, wo ihr Unterstützungsbedarf vollständig abgedeckt wird. Die Erfahrungen aus diversen Projekten zeigen jedoch, dass eine Vermittlung beispielweise in die Eingliederungshilfe oftmals auf erhebliche Schwierigkeiten stößt: Es müssen Diagnosen vorliegen, die Teilhabeplanung ist anspruchsvoll und oft langwierig, es müssen viele Termine eingehalten werden, und oftmals lehnen Träger der Eingliederungshilfe auch Personen aus der Zielgruppe als „zu chaotisch“ ab und sehen in ihnen auch ein ökonomisches Risiko. Auf jeden Fall sollte bei einer Überleitung von der Möglichkeit der verbundenen Hilfen Gebrauch gemacht werden, zumal viele Angebote der Eingliederungshilfe die Problematik der Wohnraumversorgung nur rudimentär bearbeiten.

Ein denkbarer alternativer Weg bestünde darin, im Rahmen der Eingliederungshilfe eigene Angebote zu etablieren, die nach den Housing-First-Prinzipien arbeiten. Wenn dieser Weg durch Träger der bestehenden Housing-First-Angebote gewählt würde, ließe sich ein weitgehend bruchloser Übergang in die andere Finanzierungsform organisieren.

Für den Personaleinsatz sollte zum einen die Möglichkeit der Beschäftigung von Personen mit den bereits erwähnten Qualifikationen (neben Sozialarbeit auch psychologische/psychiatrische Qualifikationen sowie Qualifikationen aus dem Bereich der Pflege und der Immobilienwirtschaft) vorgesehen werden, zum anderen sollten auch Expertinnen und Experten mit Erfahrung (Peers) als bezahlte Kräfte und Teammitglieder in der wohnbegleitenden Unterstützung eingesetzt werden können.

Generell sollten Kenntnisse in einschlägigen Methoden für die Wohnbegleitung nach dem Housing-First-Ansatz (Motivierende Gesprächsführung, Ressourcenerhebung und -aktivierung und Lösungsorientierte Beratung)¹⁹ bereits vorhanden sein oder in angemessener Zeit erworben werden können.

¹⁹ Vgl. https://www.paritaet-nrw.org/fileadmin/EigeneDateien/05-service/publikationen/broschueren/housing-first-curriculum_paritaet-nrw.pdf

Wohnungsakquise

Die Akquisition von Wohnraum ist elementarer Bestandteil des Housing-First-Ansatzes. Um Konkurrenzen mit der Wohnraumvermittlung für andere Zielgruppen von wohnungslosen Menschen zu vermeiden und eine möglichst rasche Vermittlung in dauerhaften und bedürfnisgerechten Individualwohnraum zu ermöglichen, ist hier ein anderes Vorgehen zu wählen. So scheidet etwa die Nutzung des Geschützten Marktsegments aus. Auch das gegenwärtig in der Praxis der Wohnungsnotfallhilfe dominierende Modell der „Trägerwohnungen“, bei denen der Aufenthalt auf den Zeitraum des Betreuten Einzelwohnens beschränkt ist, ist kein geeigneter Ansatz zur Versorgung nach dem Housing-First-Ansatz, weil es dem bedeutsamen Prinzip der längerfristigen Bleibeperspektive auf der Grundlage eines unbefristeten Mietverhältnisses widerspricht.

Unter anderem geht es beim Housing-First-Ansatz um folgende Anforderungen:

- Von der Entscheidung über eine Teilnahme bis zur Vermittlung in adäquaten und dauerhaft gesicherten Individualwohnraum sollte möglichst wenig Zeit verstreichen (eher wenige Wochen als Monate).
- Wünsche der wohnungslosen Menschen in Bezug auf Lage, Ausstattung und nachbarschaftliches Umfeld der Wohnungen sollten so weit wie möglich berücksichtigt werden, auch wenn die Ausführungsvorschriften für angemessene Kosten der Unterkunft (AV Wohnen) im Rahmen der Mindestsicherungssysteme und die geringe Verfügbarkeit von Wohnraum die Auswahl entsprechend beschränken.
- Hauptmietverträge ohne Einschränkungen des Mieterschutzes werden dem Prinzip der Trennung von Wohnen und Begleitung am besten gerecht. Die organisatorische Trennung von Angelegenheiten der Wohnungsverwaltung und wohnbegleitenden Hilfen ist auch bei der Nutzung des oben skizzierten Modells der Sozialen Wohnraumagentur sicherzustellen.
- Um die Wohnungsakquise zu ermöglichen, sollten Ressourcen für die Beschäftigung von „Wohnungsscouts“ (möglichst Immobilienfachkräften) vorgesehen werden. Förderlich wäre darüber hinaus ein System von Incentives für Wohnungsunternehmen und Privatvermietende, die bereit sind, an die Zielgruppe von Housing First dauerhaft zu vermieten und ihr die im Housing-First-Ansatz so bedeutsame Bleibeperspektive zu ermöglichen. Da bereits jetzt schon eine größere Zahl von Trägern Hilfen nach dem Housing-First-Ansatz anbietet, ist künftig eine regelmäßige Kooperation und Koordination der Immobilienfachkräfte untereinander zu regeln und zu fördern.

Finanzierung von Housing First

Wie bereits erwähnt, gibt es spätestens seit 2022 das von der Berliner Politik und Verwaltung formulierte Ziel, den Housing-First-Ansatz in die Regelfinanzierung zu überführen. Soll das

erfolgreiche Konzept dabei nicht nachhaltig in seinen positiven Wirkungen beschnitten werden, sind die weiter oben beschriebenen Anforderungen möglichst weitgehend zu erfüllen. Viele der beschriebenen Probleme bei der bislang üblichen Praxis der Leistungsgewährung (Barrieren beim Zugang zu den Hilfen, bürokratische Erfordernisse bei der Hilfeplanung, zeitliche Begrenzung der Dauer der Hilfestellung und Hilfeabbruch bei längeren Kontaktpausen, Anforderungen an die „Mitwirkung“) betreffen ganz allgemein die Umsetzung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII – nicht nur in Berlin. Bei der spezifischen Zielgruppe des Housing-First-Ansatzes würden sie jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit zum Scheitern der Hilfe und der weiteren Exklusion der betroffenen Menschen von wirksamen Hilfen führen. Mit den Zuwendungen der vergangenen Jahre sind überdies zusätzliche Mittel für diesen Ansatz bereitgestellt worden, die bei einer Überführung in die Regelfinanzierung nicht verloren gehen sollten. Ziel muss daher sein, die Housing-First-Angebote mindestens als zusätzliche Leistung außerhalb des bislang praktizierten Planmengenverfahrens einzuordnen, unabhängig davon, dass dieses Verfahren ohnehin höchst fragwürdig ist, weil es den gesetzlich vorgesehenen Rechtsanspruch auf Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII beschränkt.

Ein Weg könnte darin bestehen, einen eigenen Leistungstyp für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen mit komplexen Problemlagen zu schaffen, der eine höhere Hilfeintensität vorsieht (Personalschlüssel 1 zu 8, wie auch beispielsweise in Bremen und Leipzig praktiziert) und in dem die qualitativen Anforderungen des Hilfeansatzes beschrieben sind. Dabei wäre u. a. die Beschäftigung von Peers und psychologisch/psychiatrisch geschultem Personal zuzulassen, und es müssten Regelungen getroffen werden, wie der Zugang zu den Hilfen möglichst niedrighschwellig gestaltet werden und die Anforderungen an Art und Planung der wohnbegleitenden Hilfen möglichst stark an den Präferenzen der Leistungsberechtigten ausgerichtet werden können.

Denkbar wäre auch, die besagten Anforderungen (Hilfzugang und Zielgruppenauswahl, höhere Intensität, Berücksichtigung der Anbahnungsaktivitäten und „passiven“ Phasen, Art und Planung der Wohnbegleitung, Wohnungsakquise) in einem Zusatzmodul zum Leistungstyp BEW zu regeln.

LITERATUR

- Abgeordnetenhaus Berlin (2024): Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Taylan Kurt (GRÜNE) vom 7. August 2024 zum Thema: Wann kommt die seit langem angekündigte Flexibilisierung der Hilfen nach § 67 SGB XII (67er Hilfen)? und Antwort vom 19. August 2024 (Drucksache 19/19953).
- Abgeordnetenhaus Berlin (2023a): Mitteilung – zur Kenntnisnahme – Rettung der Krisenhäuser – Evaluation der Krisenhäuser (nach § 67 SGB XII) mit dem Ziel der langfristigen Sicherung der Einrichtungsform Drucksachen 19/0579 und 19/0657 – Stellungnahme – (Drucksache 19/1081).
- Abgeordnetenhaus Berlin (2023b): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Katrin Schmidberger und Taylan Kurt (GRÜNE) vom 6. Dezember 2023 zum Thema: Geschütztes Marktsegment: Zugangsvoraussetzungen und Unterschiede in den einzelnen Bezirken und Antwort vom 21. Dezember 2023 (Drucksache 19/17542).
- Abgeordnetenhaus Berlin (2022a): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Katrin Schmidberger und Taylan Kurt (GRÜNE) vom 04. Juli 2022 zum Thema: Wohnungsvermittlung im Geschützten Marktsegment – Bilanz und Herausforderungen und Antwort vom 20. Juli 2022 (Drucksache 19/12447).
- Abgeordnetenhaus Berlin (2022b): Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Taylan Kurt (GRÜNE) vom 28. Oktober 2022 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 31. Oktober 2022) zum Thema: 67er Hilfen III und Antwort vom 16. November 2022 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 16. Nov. 2022) (Drucksache 19/13755).
- Bohlender, Anne; Brüchmann, Katharina; Busch-Geertsema, Volker; Henke, Jutta; Steffen, Axel (2024): Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Abs. 2 und 3 WoBerichtsG. Bremen, Berlin.
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (2024): Wohnungslosenbericht der Bundesregierung. Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit. Berlin.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2022): Dauerhaftes und sicheres Wohnen in Mietwohnungen für Menschen mit besonders hohen Hilfebedarfen (High Need Clients), Positionspapier 22. Berlin.
- Busch-Geertsema, Volker; Schöpke, Sandra (2025): Evaluation des Modellprojektes „Eigene Wohnung“ zur Erprobung des Housing-First-Ansatzes in Leipzig, Abschlussbericht, Leipzig (im Erscheinen).

- Der Paritätische Nordrhein-Westfalen e.V. (2023): Housing First. Beratungskonzept und Curriculum. Online unter https://www.paritaet-nrw.org/fileadmin/EigeneDateien/05-service/publikationen/broschueren/housing-first-curriculum_paritaet-nrw.pdf
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2019): Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Verständnis und zur Ausgestaltung der Mitwirkung in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII. Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2022): Empfehlungen des Deutschen Vereins zum Housing First-Ansatz in den Wohnungsnotfallhilfen – Konzept und Umsetzungshinweise. Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2019): Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Verständnis und zur Ausgestaltung der Mitwirkung in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII. Berlin.
- Gerull, Susanne (2021a): Evaluation des Modellprojekts „Housing First Berlin“. Alice-Salomon-Hochschule Berlin.
- Gerull, Susanne (2021b): Evaluation des Modellprojekts „Housing First für Frauen Berlin“. Alice-Salomon-Hochschule Berlin.
- Herbst, Uta (2014): Studie zum Geschützten Marktsegment Berlin. Zusammenfassung der Studienergebnisse LAGeSo Berlin und Universität Potsdam. Potsdam.
- Heuer, Jens-Peter (2013): Die Budgetierung der Bezirkshaushalte. Über die Grundlagen, Verfahren, Ergebnisse und Probleme des Systems der Finanzierung der Berliner Bezirke. Berlin.
- Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (2023): Jahresabschluss für die Wohnungsvermittlung im Rahmen des Geschützten Marktsegments. Berlin.
- Landesarmutskonferenz Berlin, Fachgruppe Wohnungslose Menschen (2023): Bestandsaufnahme zur Umsetzung des Geschützten Marktsegments. Eine Befragung der Berliner Bezirksämter. Berlin.
- Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Berlin (2014): Positionspapier Kosten der Trägerwohnung bei Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII. Berlin.
- Nagel, Stefan (2015): Wohn(un)fähigkeit – ein Wiedergänger der Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos, 2015, Heft 3–4, S. 82–87
- Pleace, Nicholas (2016): Housing First Guide Europe, Brüssel, Housing First Hub. Deutsch-österreichische Fassung unter <https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/12/housing-first-guide-deutsch.pdf>

- Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste e. V., Fachgruppe Berliner Wohnungslosenhilfe (2022): QSD-Hilfeplan Grundlagen. Berlin.
- Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste e. V., Fachgruppe Berliner Wohnungslosenhilfe (2019): Aktuelle Herausforderungen an das System der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (sogenannte 67er-Hilfen). Berlin.
- Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste e. V., Fachgruppe Berliner Wohnungslosenhilfe (2018): Das Trägerwohnungsmodell im Betreuten Einzelwohnen nach § 67 SGB XII, Funktion, Erfolge, Kritik und Perspektiven. Berlin.
- Schlimper, Gabriele (Hg.) (2024): WOHNRAUM IN NOT. Studie zur Situation von Trägerwohnungen sozialer Organisationen im Paritätischen Wohlfahrtsverband LV Berlin e.V. Berlin.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (SenASGIVA) (2025): Schreiben an die Senatskanzlei im Nachgang zur 27. Sitzung des Unterausschusses Bezirke, Personal und Verwaltung sowie Produkthaushalt und Personalwirtschaft des Hauptausschusses am 16.10.2024, UABezPHPW 0261. Berlin.
- Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin) (2002): Planung und Budgetierung von Produktmengen in den Bezirken. Rote Nummer 0911 vom 27.08.2002. Berlin.
- Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS) (2022): Rundschreiben Soz Nr. 05/2022 Empfehlung zur Umsetzung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gem. §§ 67 ff. SGB XII im Leistungstyp Krisenhaus vom 9.5.2022. Berlin.
- Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS) (2021): Rundschreiben Soz Nr. 22/2020 Übergangshaus des Vereins für Berliner Stadtmission in 10557 Berlin, Lehrter Straße 69, Umsetzung des Urteils des Landessozialgericht Berlin vom 12.12.2019, Az.: L 31 AS 302/17 vom 18.02.2021. Berlin.
- Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS) (2019): Leitlinien der Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungslosenpolitik vom 3. September 2019. Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (SenStadt) (2024): Verwaltungsvorschriften für die Durchführung eines Projektauftrags zur Förderung des Neubaus von Wohnraum für soziale Träger. Bekanntmachung vom 29. Februar 2024. ABl. Nr. 28/5. Juli 2024. Berlin. Online unter: <https://www.berlin.de/sen/bauen/neubau/wohnraum-fuer-soziale-traeger/>
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (SenStadt) (2023): Verwaltungsvorschriften für die Zusatzförderung „Wohnraum für besondere

Bedarfsgruppen“. Bekanntmachung vom 14. September 2023. ABl. Nr. 49/17.
November 2023. Berlin. Online unter: <https://www.berlin.de/sen/bauen/neubau/wohnraum-fuer-besondere-bedarfsgruppen/>

Steffen, Axel; Busch-Geertsema, Volker (2024): Housing First Bremen, Evaluationsbericht 2024. GISS, Bremen.

ANHANG

Übersicht A1: Erhebungsprogramm – Fokusgruppen und Einzelinterviews

Gesprächsprogramm	Anzahl der Gesprächspersonen
Fokusgruppe mit der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege Berlin und Leistungserbringern	7
Fokusgruppe Housing First	7
Fokusgruppe Fachstellen Soziale Wohnhilfe der Bezirke	7
Fokusgruppe Senatsverwaltung	7
Fokusgruppe Leistungsberechtigte	5
Einzelinterview Straßensozialarbeit	1
Einzelinterview ASOG-Unterbringung für Frauen	1
Einzelinterview Zugang Psychiatrie	1
Einzelinterview Diakonie	1
Einzelinterview Nachbarschaftshaus	1
Einzelinterview EHAP-Plus-Projekt	1
Gesprächsteilnehmende insgesamt	39

Übersicht A2: Ausgewertete Dokumente

- Ausführungsvorschriften über die örtliche Zuständigkeit für die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII, drei Rundschreiben der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung
- Berliner Rahmenvertrag gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII 1 für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales (- BRV -) (2016)
- Berliner Rahmenvertrag gemäß § 80 Abs. 1 SGB XII für Leistungen und Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales (- BRV -) (2022)
- Übersicht der Leistungsangebote für Einrichtungen und soziale Dienste für den Personenkreis nach §§ 67, 68 SGB XII
- Leistungstypspezifische Regelungen für ambulante Dienste (BEW, BGW, WuW) und Krisen- und Übergangshäuser (KRI, ÜGH) (Anlagen zu Beschluss Nr. 14/2017 und Nr. 4/2019 der Kommission 75) sowie für das Modul Familie/Haushalte mit Kindern
- Manual zur Erstellung der Hilfebedarfsermittlung und des Hilfeplans, Muster für einen standardisierten Jahresbericht, zur Hilfebedarfsermittlung und zur Erstellung eines Hilfeplans (Anlagen zu Beschluss Nr. 4/2019 der Kommission 75)
- Regelungen bei vorübergehender Abwesenheit einer/eines Leistungsberechtigten sowie bei Einstellung der Vergütung in Einrichtungen bzw. Diensten für den Personenkreis gem. §§ 67/68 SGB XII (Anlage zu Beschluss Nr. 8/2007 der Kommission 75)
- Übersicht über alle Leistungserbringer der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, aufgeschlüsselt nach Leistungstypen, Platz- und Fallzahlen sowie den vereinbarten Vergütungen
- Übersicht der Belegtage nach Leistungstypen und Bezirken
- Übersicht der Ausgaben für Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach SGB XII
- Vier Analysen der Nutzung von Leistungstypen in den Jahren 2020 bis 2023, aufgeschlüsselt unter anderem nach Alter, Lebenslagen, Belegung und Belegungsdauer
- Zum Schwerpunkt Housing First die Förderrichtlinie, sieben Projektkonzeptionen mit ergänzenden Dokumenten, vier Dokumentationsberichte der Jahre 2020 bis 2023, einen Evaluationsbericht sowie drei Sachstands- bzw. Entwicklungsberichte
- Leitlinien der Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungslosenpolitik vom 3. September 2019
- Fünf Dokumentationen zu Fachtagen im Bereich Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII
- Konzept, Berichte und Mitteilung zu den Krisenhäusern
- Antworten auf 14 Schriftliche Anfragen sowie eine Kleine Anfrage

-
- Fünf Stellungnahmen verschiedener freier Träger, Verbände und Arbeitskreise
 - Ergebnisse der Online-Befragung „Trägerwohnraum in der psychiatrischen, ambulanten Pflichtversorgung Berlin Mitte“

Übersicht A3: Leistungstypen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in den 16 Bundesländern (GISS 2025)

Bundesland	Tagesaufenthalte/-struktur		(Aufsuchende) Beratung			
Baden-Württemberg (2006, 2012)						
Bayern (2004, 2009)						
Berlin (2017)			Wohnungserhalt und Wohnungserlangung (WuW)			
Brandenburg						
Bremen						
Hamburg (2021)				Soziale Beratungsstellen gemäß §§ 67-69 SGB XII		
Hessen (2020)	Tagesaufenthalte (kein LT, institutionelle Förderung im RV geregelt)			Fachberatungsstellen (kein LT, institutionelle Förderung im RV geregelt)		
Mecklenburg-Vorpommern (2007)						
Niedersachsen (2023)	Tagesaufenthalte gem. §§ 67 bis 69 SGB XII i.V.m. dem Nds. AG SGB IX/XII (4.4)			Ambulante flächenorientierte Hilfe gem. §§ 67 bis 69 SGB XII i.V.m. dem Nds. AG SGB IX/XII (4.2)		
Nordrhein-Westfalen (2024)	Qualifizierter Tagesaufenthalt mit Angeboten persönlicher Hilfe		Ambulante Begleithilfe/ Aufsuchende Hilfe für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten	Fachberatung und Prävention für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten: Beratungsstelle für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten	Fachberatung und Prävention für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten: Präventionsstelle zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten	Fachberatung und Prävention für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten: Soziale Wohnraumagentur für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten
Rheinland-Pfalz						
Saarland (2020)	Tagesstruktur; Angebot ohne Notschlafstelle (LT 2)	Tagesstruktur; Angebot mit Notschlafstelle (LT 3)	Aufsuchende Hilfe/ Straßensozialarbeit (LT 1)			
Sachsen (2024)	Tagesstruktur; Angebote für besondere Personengruppen			Beratungsstellen für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen		
Sachsen-Anhalt (2007)						
Schleswig-Holstein (2008, derzeit keine Geltung)				C.IV Ambulante Leistungen für Menschen mit Hilfebedarf nach dem Achten Kapitel SGB XII		
Thüringen						

Bundesland	Betreutes Wohnen/wohnbegleitende Hilfen				Teilstationäres Wohnen	
Baden-Württemberg (2006, 2012)	(III.4.1) Intensiv betreutes Wohnen in ambulanten Wohnprojekten	(III.4.2) Intensiv betreutes Wohnen in ambulanten Wohnprojekten mit internen Angeboten der Tagesstrukturierung	(III.4.3) Intensiv betreutes Wohnen für Personen mit Suchtproblematik, psychischen und/oder somatischen Beeinträchtigungen in ambulanten Wohnprojekten	(III.4.4) Intensiv betreutes Wohnen für Personen mit Suchtproblematik, psychischen und/oder somatischen Beeinträchtigungen in ambulanten Wohnprojekten mit internen Angeboten der Tagesstruktur	(III.2.1) Teilstationäres Wohnen	(III.2.2) Teilstationäres Wohnen für Personen mit Suchtproblematik, psychischen und/oder somatischen Beeinträchtigungen
Bayern (2004, 2009)						
Berlin (2017)	Betreutes Einzelwohnen (BEW)	Betreutes Gruppenwohnen (BGW)	Betreutes Gruppenwohnen für ehemals Drogenabhängige nach abgeschlossener Therapie (DBW)			
Brandenburg Bremen						
Hamburg (2021)	Weitere ambulante Dienstleistungen gemäß §§ 67-69 SGB XII				Teilstationäre Angebote gemäß §§ 67-69 SGB XII	
Hessen (2020)	Betreutes Wohnen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach den §§ 67 ff. SGB XII					
Mecklenburg-Vorpommern (2007)						
Niedersachsen (2023)	Ambulante nachgehende Hilfe gem. §§ 67-69 SGB XII i.V.m. dem Nds. AG SGB IX/XII (4.3)					
Nordrhein-Westfalen (2024)	Ambulant Betreutes Wohnen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten	Flexible ambulante Wohnhilfen für Menschen in sozialen Schwierigkeiten				
Rheinland-Pfalz						
Saarland (2020)	Ambulantes Betreutes Wohnen (LT 4)					
Sachsen (2024)	Ambulant betreutes Wohnen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten					
Sachsen-Anhalt (2007)						
Schleswig-Holstein (2008, derzeit keine Geltung)					A.IV Einrichtungen für Menschen mit Hilfebedarf nach dem Achten Kapitel SGB XII	
Thüringen						

Bundesland	Stationäre Wohnformen					Arbeit und Beschäftigung	
Baden-Württemberg (2006, 2012)	(III.1.1) Stationäre Hilfe ohne internes tagesstrukturier. Angebot	(III.1.2) Stationäre Hilfe mit internen Angeboten der Tagesstrukturierung	(III.1.3) Stationäre Hilfe ohne internes tagesstruktur. Angebot für Personen mit Suchtproblematik, psychischen und/oder somatischen Beeinträchtigungen	(III.1.4) Stationäre Hilfe mit internen tagesstruktur. Angeboten für Personen mit Suchtproblematik, psychischen und/oder somatischen Beeinträchtigungen	(III.1.5) Stationäre Langzeithilfen	(III.3.1) Tagesstruktur. Maßnahme in Form eines Arbeitsangebots	(III.3.2) Tagesstruktur. Maßnahme in Form einer nicht auf wirtschaftliche Ergebnisse ausgerichteten Beschäftigung
Bayern (2004, 2009)	Wohnen ohne Tagesbetreuung (W-BSS)	Wohnen mit Tagesbetreuung (WT-BSS)				Tagesbetreuung (T-BSS)	
Berlin (2017)	Übergangshaus (ÜGH)	Kriseneinrichtung (KRI)					
Brandenburg							
Bremen							
Hamburg (2021)	Stationäre Einrichtungen gemäß §§ 67-69 SGB XII						
Hessen (2020)	Stationäre Einrichtung/en nach den §§ 67 ff. SGB XII						
Mecklenburg-Vorpommern (2007)	(E1) Stationäre Betreuung in Übergangswohnheimen	(E2) Trainingswohngruppen in Übergangswohnheimen	(E3) Außenwohngruppen			(E4) Tagesstätten	
Niedersachsen (2023)	Stationäre Hilfe gemäß §§ 67 bis 69 SGB XII i.V.m. dem Nds. AG SGB IX/XII (4.1)						
Nordrhein-Westfalen (2024)	Stationäre Leistungen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten	Stationäre Hilfe für junge Erwachsene in besonderen sozialen Schwierigkeiten	Stationäre Angebote für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten, mit psychischen Beeinträchtigungen, Suchtproblematik und/oder erheblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen	Stationäre Leistungen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten mit einer Abhängigkeits-erkrankung		Ambulante Hilfen in sozialpädagogischen Arbeits- und Beschäftigungsunternehmen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten	
Rheinland-Pfalz							
Saarland (2020)	Hilfen für Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind – ohne internes tagesstruktur. Angebot (LT 5)	Hilfen für Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind – mit internem tagesstruktur. Angebot (LT 6)					
Sachsen (2024)							
Sachsen-Anhalt (2007)	(LT 18) Wohnheim für Erwachsene mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (§ 67 SGB XII)					(LT 19) Tagesförderung an Wohnheimen für Erwachsene mit besonderen sozialen Schwierigkeiten	
Schleswig-Holstein (2008, derzeit keine Geltung)							
Thüringen							

Tabelle A1: Leistungsberechtigte zum Stichtag 15.10. nach Jahren

Jahr	Fallzahlen
2020	3.878
2021	3.726
2022	3.571
2023	3.767

Quelle: Unterlagen SenASGIVA, eigene Darstellung

Tabelle A2: Belegtage nach Leistungstyp und Jahren

Jahr	WuW	BEW	BGW	ÜGH	KRI	Gesamt
2018	145.663	953.084	127.826	108.347	11.295	1.346.215
2019	124.762	998.779	130.844	103.624	12.891	1.370.900
2020	112.635	1.065.041	125.404	101.959	12.284	1.417.323
2021	124.767	995.777	111.993	90.763	10.786	1.334.086
2022	109.981	991.154	96.017	83.278	7.990	1.288.420
2023	107.429	1.029.845	95.820	99.835	8.854	1.341.783
Durchschnitt	120.873	1.005.613	114.651	97.968	10.683	1.349.788

Quelle: Unterlagen SenASGIVA, eigene Darstellung



Auftraggeberin

Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration,
Vielfalt und Antidiskriminierung

Abteilung Soziales
Oranienstraße 106
10969 Berlin



Erstellt durch

Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V.
Kohlhökerstraße 22
28203 Bremen

Tel.: 0421 334708-0 – Fax: 0421 3398835
E-Mail: post@giss-ev.de – Internet: www.giss-ev.de

Autor/Autorin

Katharina Brüchmann
Volker Busch-Geertsema
Jutta Henke

Unter Mitarbeit von

Dr. Marie-Therese Haj Ahmad
Sabine Kühn

Bremen, Mai 2025