Die Organisation von präventiven Hilfen unter veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen

Möglichkeiten und Grenzen von Prävention in Landkreisen

Aktuelle Herausforderungen bei der Verhinderung von Wohnungsverlusten –
Nachhaltige Konzepte für Fachstellen im ländlichen Raum und in der Stadt

III. Präventions- und Fachstellentagung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. in Kooperation mit der ZBS-Sozialplanung Hannover – Diakonisches Werk des ev. luth. Stadtkirchenverbandes Hannover und mit Unterstützung der Stadt Hannover
am 6. Mai 2009 in Hannover

GISS Jürgen Evers, Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V., Bremen

Themen

- Veränderte Rahmenbedingungen durch SGB II und SGB XII
- Anforderungen an die Organisation präventiver Hilfen
- Grenzen und Möglichkeiten der Organisation von Prävention in Landkreisen

Veränderte Rahmenbedingungen nach Einführung von SGB II und SGB XII

Erhöhtes Wohnungsnotfallrisiko

- Deutlich höhere Einkommensminderung bei Eintritt von Leistungsbezug nach SGB II im Vergleich zur „alten Arbeitslosenhilfe“ durch Absenkung auf Sozialhilfeniveau und verschärfte Anrechnung von Partnereinkommen
- Übernahme nur noch von „angemessenen“ Kosten für Unterkunft und Heizung
- Große Unterschiede bei den Angemessenheitsgrenzen
- Ebenfalls große Unterschiede beim Umgang mit Überschreitungen, zum Teil sehr rigider Umgang

Erhöhtes Wohnungsnotfallrisiko

- Vermutlich tragen viele Haushalte/Bedarfsgemeinschaften den „zu teuren“ Teil als Eigenanteil selbst: erhöhtes Risiko mit der Gefahr, dass Mietschulden dann nicht übernommen werden (theoretisch zwar möglich, aber auch in der Praxis angewendet?)
- Sanktionen bergen generell erhöhtes Mietschuldenrisiko in sich; und: verschärfte Sanktionen im SGB II seit 1/2007: deutlich häufiger können auch Unterkunftskosten betroffen sein
- Erhöhtes Mietschuldenrisiko u. a. auch durch Einbehaltung der Regelleistung: Rückzahlung von Darlehen z. B. für unabweisbare „Sonderbedarfe“, Mietkautionen (obwohl rechtswidrig), Mietschuldenübernahmen etc.

Für die Organisation der Prävention relevante rechtliche (problematische) Regelungen

- Schwierige Situation insbesondere bei Inhaftierungen: Neufassung § 7 Abs. 4 SGB II schafft erhebliche organisatorische Probleme bei vorübergehender Wohnungssicherung: Informationsfluss, Zuständigkeitsklärung, insgesamt kompliziertes und aufwendiges Verfahren: in der Regel Neuantrag auf Sozialhilfe nötig mit allen formalen Anforderungen

Für die Organisation der Prävention relevante rechtliche (problematische) Regelungen

- Zwei parallele Regelungen für die Übernahme von Mietschuldenübernahmen:
  - Im SGB II (§ 22 Abs. 5 und 6) für Haushalte mit laufenden Leistungen nach SGB II: Soll-Regelung für die Übernahme als Darlehen als Regelfall, Ausnahmen jedoch möglich)
  - Im SGB XII (§ 34 SGB XII) für Mietschuldnerhaushalte ohne laufenden Leistungsbezug nach SGB II (Leistungsbezug nach SGB XII und/oder anderes Einkommen): SGB XII sieht auch Beihilfen vor
- Verteilte Zuständigkeiten für die Mietschuldenübernahmen auf SGB II und SGB XII können eine (einheitliche) Präventionsarbeit / Organisation der Prävention erheblich erschweren (insbes. auch in Landkreisen), müssen es aber nicht

Anforderungen an eine problemadäquate Organisation präventiver Hilfen

Anforderungen

- Schneller und vollständiger Informationsfluss über (alle) bedrohten Wohnverhältnisse
- Sicherstellung einer vorrangigen, schnellen und reibungs-losen Bearbeitung
- Offensive Kriseninterventionsstrategie (aufsuchende Hilfen, Hausbesuche, keine reine Komm-Struktur)

Anforderungen

- Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten und Reibungsverlusten bei der Fallbearbeitung:
  - (Möglichst) durchgängige Fallverantwortung und -bearbeitung bis zu abschließender Lösung (auch für notwendige Notunterbringungen und anschließende Reintegration in die Normalwohnraumversorgung)
  - Klare und geregelte (notwendige) Kompetenzen für die Fallbearbeitung
- Kooperation mit Wohnungsunternehmen und privaten Vermieterinnen und Vermietern
- Vernetzung mit weitergehenden Hilfen (insbesondere Schuldnerberatung, aber z. B. auch Suchthilfen, psychische Hilfen und Hilfen nach § 67 SGB XII)

Organisation der Prävention

- Nach wie vor sinnvollste Lösung/Regelung
  - (Kommunale/Integrierte) Fachstelle, die möglichst mit allen notwendigen Kompetenzen ausgestattet ist und dabei:
  - Keine Übertragung der Kompetenzen nach § 22 Abs. 5 auf die ARGEN oder entsprechende Rückübertragung von der ARGE auf die Fachstelle (Praxis bei den meisten mir bekannten Fachstellen)
- Sofern Kompetenzen bei der ARGE bleiben:
  - Fallbearbeitung in externer Fachstelle, entscheidungsreife Vorbereitung durch Fachstelle und lediglich formaler Vollzug durch die ARGE / schriftliche Regelung dieses Verfahrens anzustreben / bei diesem Modell können auch gut freie Träger eingebunden werden

Organisation der Prävention

- Wenn auch „nur Vollzug der Mietschuldenübernahme durch ARGE “ nicht möglich:
  - „Wohnungsnotfallprofis“ bzw. zentrale, mit Kompetenzen ausgestattete Ansprechpartner bei der ARGE, Nachteil dabei: Beibehaltung paralleler Strukturen (SGB II, SGB XII) und: nicht immer einfach in die Strukturen der ARGEn zu implementieren
  - Fachlich nicht sinnvoll und rechtlich ausgeschlossen: Zentrale Fachstelle bei der ARGE
  - Schlechteste aller Lösungen: Fallbearbeitung im Rahmen des Regelbetriebs der ARGEn durch Persönliche Ansprech-partner (PAP) oder Fallmanagement etc.

Organisation der Prävention

- Auch bei Organisation der Prävention (ganz) außerhalb der ARGEn sind enge und geregelte Kooperationen mit ihnen erforderlich, weil sie entscheiden über
  - Angemessenheit der Wohnkosten
  - Leistungen/Hilfen bei der Wohnungsbeschaffung
  - Sanktionen
- Absprachen / geregelte Verfahren insbesondere erforderlich über:
  - einheitliche, klare Informationswege
  - Aufklärung über (absehbare) Wohnungsnotfallrisiken
  - Einbeziehung der Fachstelle in Sanktionsentscheidungen
  - Hilfeplanung für Wohnungsnotfälle

Grenzen und Möglichkeiten der Organisation der Prävention in Landkreisen

Erkenntnisstand

- Keine bis wenig wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse über
  - Umfang der Wohnungsnotfallproblematik im ländlichen Raum / in Landkreisen
  - Ausbau, Struktur und Wirkung von Wohnungsnotfallhilfen in Landkreisen
- Nur Erfahrungen aus Projekten in einigen Kreisen; danach scheint nicht untypisch:
  - ausgebaute präventive Hilfen nur in größeren kreisangehörigen Städten (zumeist freiwillige Leistungen)
  - kaum kreisweite Ansätze zur Organisation der Prävention / Kreise sehen das oft auch nicht als ihre (vorrangigen) Aufgaben

Grundproblematik in Landkreisen / Thesen

- Strukturelle Voraussetzungen für die Organisation der Wohnungsnotfallhilfen nicht nur prinzipiell schwieriger, sondern auch
  - Große Unterschiede zwischen den Kreisen und innerhalb der Kreise
- Zumeist fehlender Überblick bei Umfang und Struktur der Wohnungsnotfallproblematik:
  - Nur selten kreisweite statistische Erfassung (insbesondere von Präventionsfällen) / Daten – wenn überhaupt – zumeist nur aus einigen (größeren) kreisangehörigen Gemeinden
  - Unterschiedlicher Problemdruck in verschiedenen Teilen des Kreises und unterschiedliche Problemsichten bei den Akteuren

Grundproblematik in Landkreisen / Thesen

- Schwierigkeiten bei der problemadäquaten Organisation der Hilfen
  - Verteilung der Bearbeitungsmöglichkeiten auf verschiedene Kostenträger: Städte/Gemeinden, Kreis, SGB-II-Träger und im Bereich der Wohnungslosenhilfe zumeist auch das Land
  - besonders hinderlich: die Trennung von sozialen Hilfen (in der Regel in Zuständigkeit des Kreises und/oder des SGB-II-Trägers im Auftrag des Kreises) und den ordnungsrechtlichen und weiteren Zuständigkeiten der Städte und Gemeinden (z. B. im Bereich der Wohnraumversorgung)

Grundproblematik in Landkreisen / Thesen

- Hindernisse bei der Entwicklung eines (notwendigen) effektiven Frühwarnsystems:
  - Kreis und ARGE Adressaten der Mitteilungen der Amtsgerichte, Städte und Gemeinden nur Adressaten der Gerichtsvollziehermitteilungen (wenn nicht herangezogen)
  - Das bedeutet i. d. R. keine einheitliche Zuständigkeit für das Informationssystem und die Bearbeitung eingehender Informationen; Folge/Gefahr: jeder fühlt sich nur für „seine eigene Klientel“ zuständig:
    - ARGE nur für Fälle im Leistungsbezug nach SGB II
    - Kreissozialämter (nur) für Fälle im Leistungsbezug nach SGB XII
    - die Städte/Gemeinden (nur) für die angesetzten Zwangsräumungen (sofern nicht herangezogen)

Grundproblematik in Landkreisen / Thesen

- Unter solchen „Regelzuständigkeiten“ dürften nicht nur viele „durchfallen“, sondern es bleiben i. d. R. wichtige Fragen unbeantwortet, wie z. B.:
  - Klärung und Koordinierung der Zuständigkeiten zwischen SGB II und SGB XII beim Infoeingang
  - Umgang mit unklaren Zuständigkeiten
  - Umgang mit Präventionsfällen ohne Leistungsbezug nach SGB II und SGB XII
  - Ansprechpartner für die Wohnungswirtschaft im Vorfeld von Räumungsklagen

Grundproblematik in Landkreisen / Thesen

- Weitere Schwierigkeiten aufgrund von/bei
  - Unterschiedlichen räumlichen Zuständigkeiten und Standorten zwischen SGB-II- und SGB-XII-Trägern
  - Koordination des Instrumenteneinsatzes zur Wohnungssicherung
  - Koordination von flankierenden sozialen Hilfen (Schuldnerberatung, Suchthilfen, Jugendhilfe etc., aber auch Hilfen nach § 67 SGB XII)
  - Kooperation mit Wohnungsunternehmen
  - Kooperation mit freien Trägern
  - Fehlen einer regionalen Wohnungshilfeplanung

Grundproblematik in Landkreisen / Thesen

- Auch in Landkreisen schwieriger zu realisieren:
  - Kooperationen bei / Einfluss auf Mietobergrenzen
  - Optionen/Ausnahmen bei „unangemessener Miete“
  - Einbeziehung von Präventionsstellen bei Sanktionen insb. im Hinblick auf die „Produktion von Wohnungslosigkeit“ infolge von Sanktionen
- Weiteres in Landkreisen bedeutsames Problem: die mit der Prävention verbundenen Beratungsleistungen sind im SGB II nicht geregelt und nur mit Schwierigkeiten unter (Arbeitsmarktintegration) flankierende kommunale Eingliederungsleistungen nach §16a subsumierbar

Zwischenfazit zur Situation in Landkreisen

- Zur effektiven Organisation der Prävention für einen (gesamten) Landkreis ist eine erhebliche und verbindliche Koordinationsleistung zwischen sehr vielen verschiedenen Stellen und einer Vielzahl von unterschiedlichen (hoheitlichen) Trägern erforderlich, die diese Koordination auch wollen und/oder zulassen
- Generell viel Überzeugungsarbeit auf den unterschiedlichen und vielfältigen Kooperationsebenen notwendig

Voraussetzungen / Lösungsansätze

- Überzeugung der Kreise zur Übernahme von Verantwortung und der Nutzung ihrer Gestaltungsmöglichkeiten:
  - Sind Träger von Leistungen nach SGB II (kommunaler Teil), SGB XII, (oft auch) SGB VII etc.
  - Haben wichtige Gestaltungs- und Koordinationsfunktionen bei präventiven und sozialen Hilfen: z. B. Erlass von Leitfäden zur Prävention, Richtlinien zur Übernahme von Mietschulden, flankierende soziale Hilfen / in Optionskreisen generell noch einfacher für die Kreise, Einfluss zu nehmen

Voraussetzungen / Lösungsansätze

- Haben entscheidenden Einfluss auf die Angemessenheit von Wohnkosten
- Da Kreise auch mit die Folgen unterlassener Prävention (höherer Hilfebedarf und verstärkte Kosten bei sozialen Hilfen, insbesondere bei stationären Versorgungen) tragen, sollten sie sich aktiv an der Finanzierung von präventiven Beratungsleistungen (auch durch freie Träger) beteiligen

Voraussetzungen / Lösungsansätze

- Es sollte versucht werden, ARGEn (und Kreise) davon zu überzeugen,
  - möglichst die Wohnungsnotfallproblematik außerhalb des Regelbetriebes der ARGEN durch zentral dafür zuständige Stellen in kommunaler und/oder freier Trägerschaft bearbeiten zu lassen
  - bei für die Prävention notwendigen Abläufen und Verfahrensweisen problemadäquate Kooperations- und Koordinierungsfunktionen zu realisieren / vorzugeben
  - ggf. offensiv die Möglichkeiten nach § 16a SGB II zur Finanzierung von Beratungs- und Unterstützungsleistungen in der Wohnungsnotfallhilfe zu nutzen

Voraussetzungen / Lösungsansätze

- Bei Städten und Gemeinden (ohne entsprechende Problemsicht und Problemdruck) sollte versucht werden,
  - gezielt eine entsprechende Problemsicht zu vermitteln und Vorteile einer effektiven Prävention zu verdeutlichen / Dienstleistungen anzubieten
- Wohnungsunternehmen wichtige Kooperationspartner:
  - Problemdruck ausnutzen / Dienstleistungen anbieten / Möglichkeiten von Finanzierungsbeteiligung prüfen und nutzen

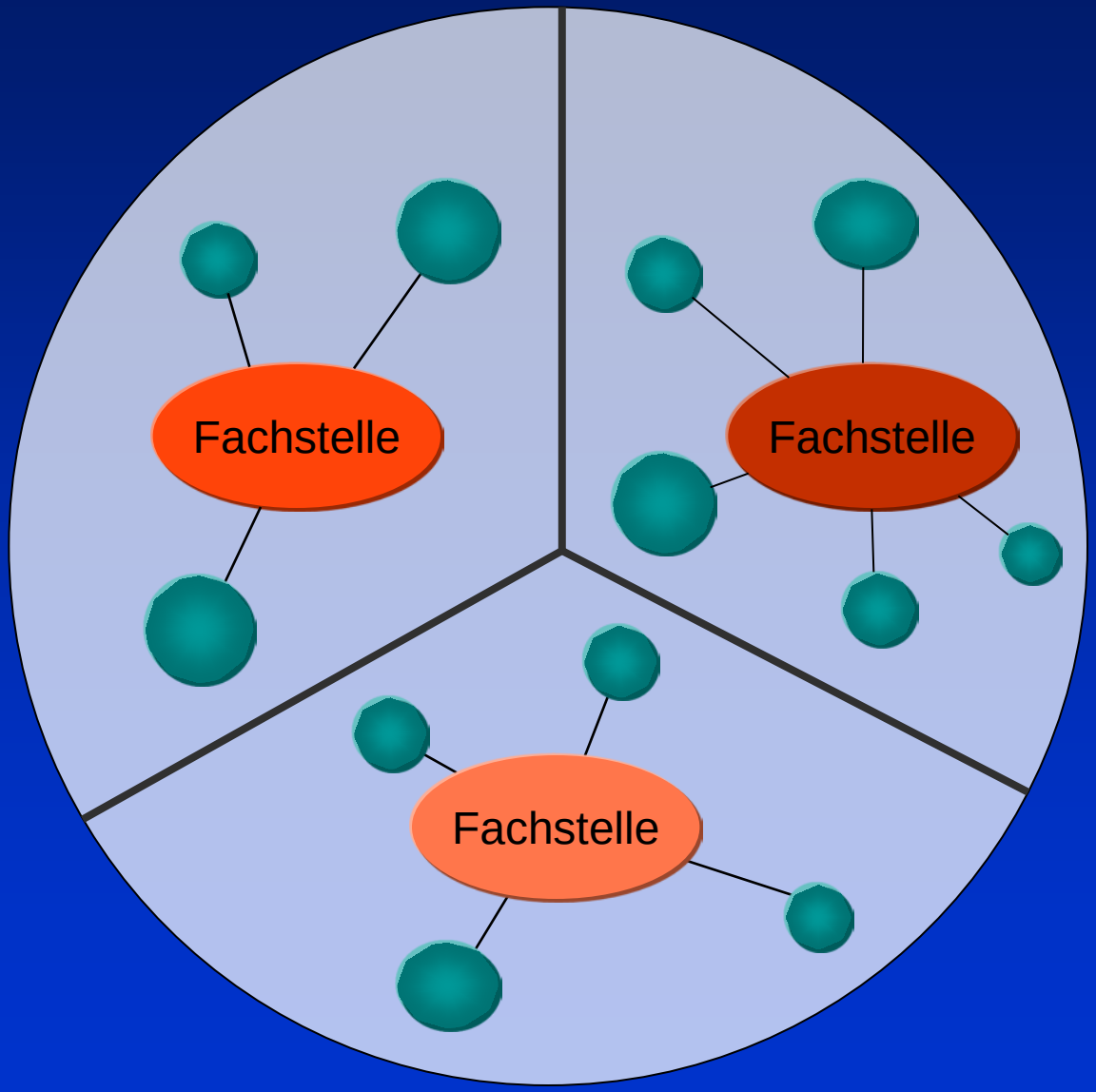
Voraussetzungen / Lösungsansätze

- Freie Träger im Bereich der Wohnungslosenhilfe:
  - Aktive Beteiligung an der Verdeutlichung der Notwendigkeit flächendeckender präventiver Hilfen und Schaffung von entsprechendem Problembewusstsein
  - Angebot an Kreise, Gemeinden und Wohnungsunternehmen zur Übernahme präventiver Hilfen und der dabei erforderlichen Koordinierung im Einzelfall
  - Entwicklung von Konzepten zur Sicherstellung flächendeckender ortsnaher Hilfen z. B. auch durch Zusammenarbeit / Vernetzung mit Angeboten aus benachbarten Hilfefeldern zur Nutzung der gegenseitigen Angebote und Stärken sowie von Beratungsangeboten und Räumlichkeiten insbesondere in ländlich geprägten Regionen

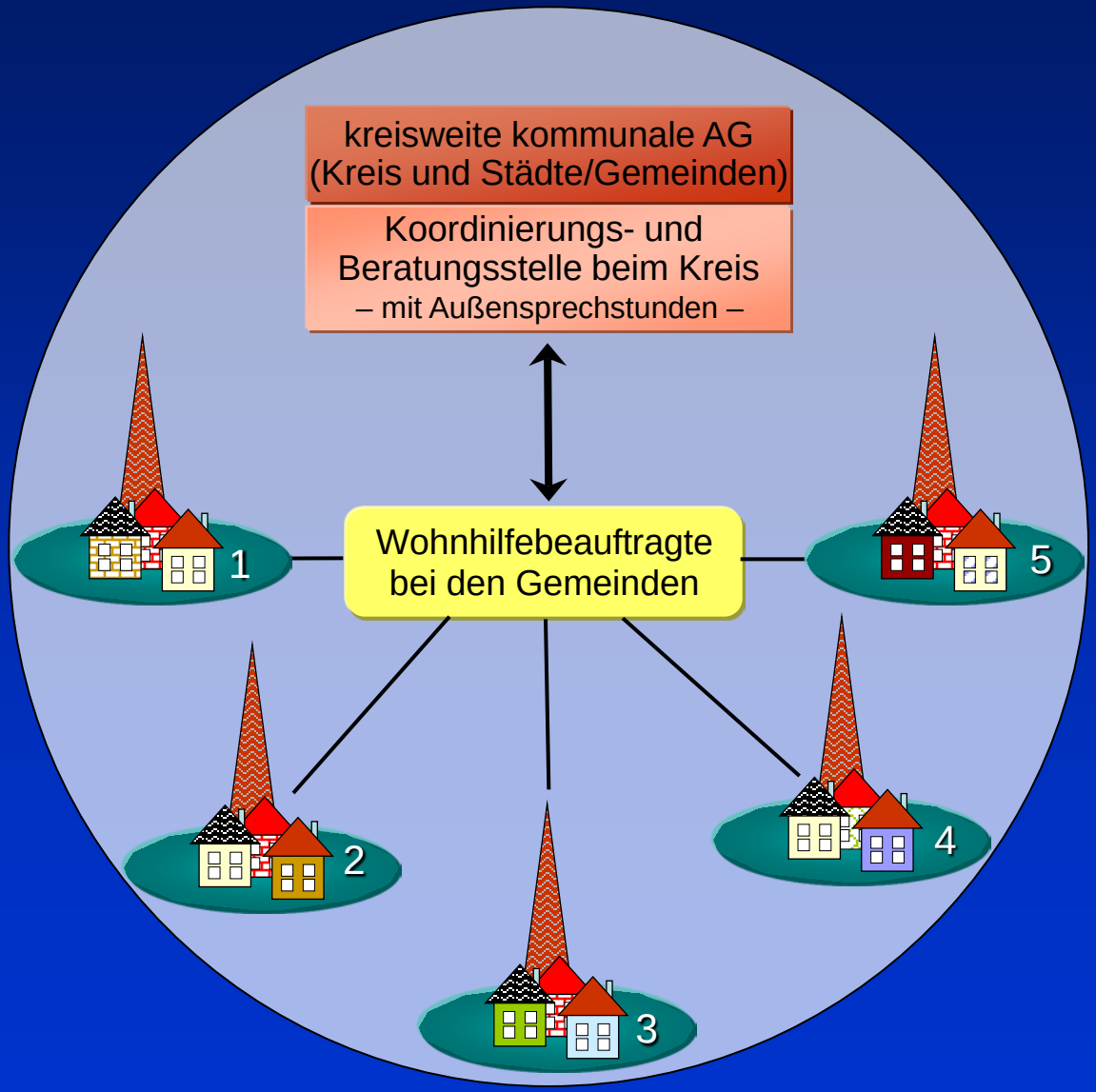
Organisationsmöglichkeiten

- Modell einer umfassend zuständigen und mit allen notwendigen Kompetenzen ausgestatteten Fachstelle („Integrierte Fachstelle“) zwar theoretisch (modellhaft) denkbar, in der Praxis (kreisweit oder für größere Teilbereiche) aber realistisch nicht umsetzbar
- Umsetzung Fachstellenmodell in größeren kreisfreien Städten (auch mit Einbeziehung und Beauftragung freier Träger) nach wie vor möglich und an verschiedenen Orten auch erfolgreich praktiziert
- Für das gesamte Kreisgebiet bieten sich im Prinzip drei unterschiedliche Varianten an, die auch miteinander kombiniert werden können

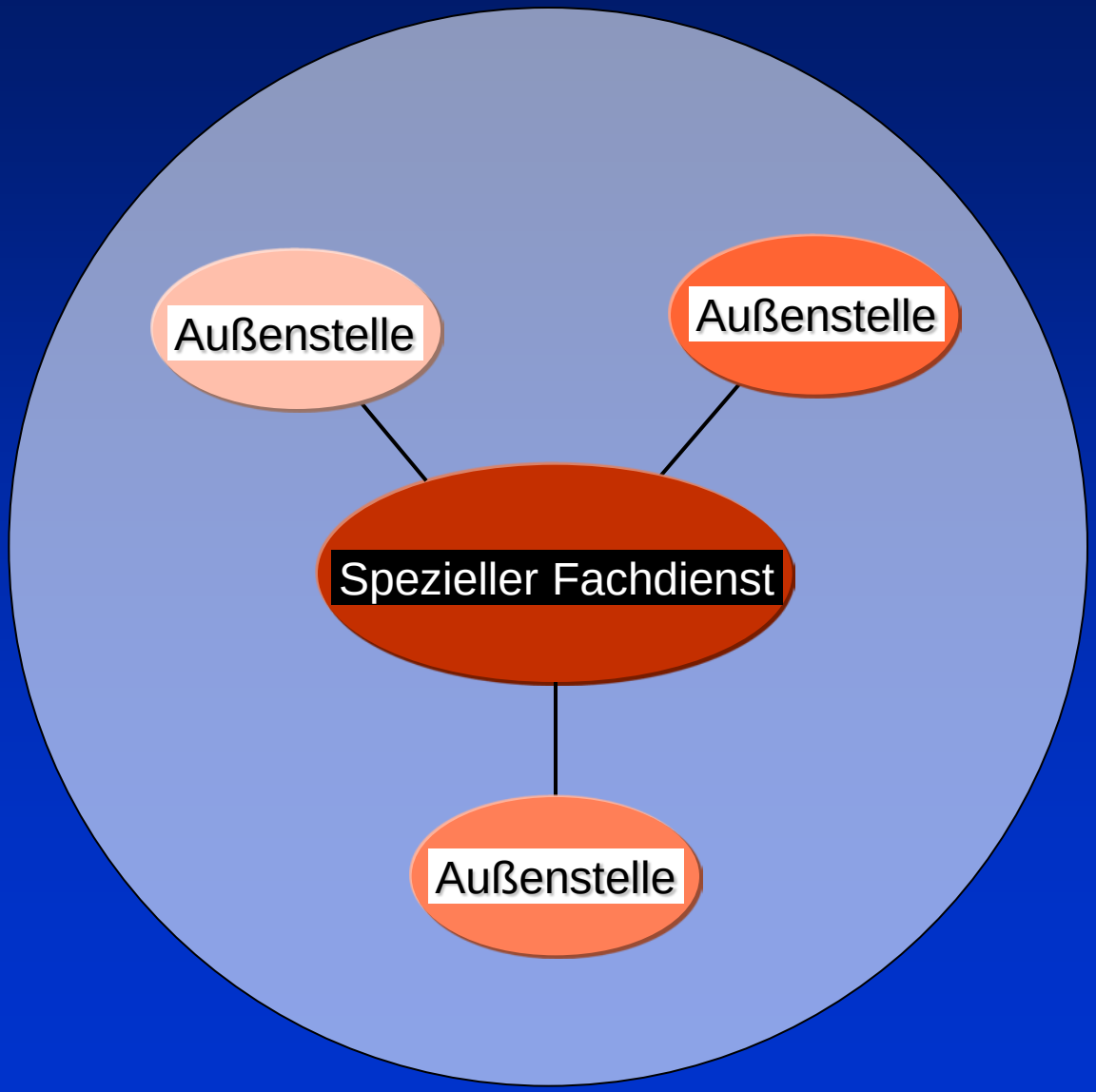
Modell “Fachstellen in größeren kreisangehörigen Städten mit Versorgungsauftrag auch von Umlandgemeinden“



Modell “Koordinierung durch den Kreis “ / Wetteraukreis



Modell “Kreisweit zuständiger Spezialdienst mit Außenstelle(n) (und in freier Trägerschaft)“



Fazit

- Effektive Organisation der Prävention für das gesamte Kreisgebiet insgesamt ein schwieriges Unterfangen, aber möglich
- Für kreisweiten Ausbau koordiniertes Vorgehen vieler Beteiligter (Kreis, Gemeinden, freie Träger, ARGEn, Wohnungsunternehmen) erforderlich und organisatorische Absicherung der Kooperationen anzustreben
- Voraussetzungen in den Kreisen zu unterschiedlich, um generelle Empfehlung zu Organisation und Vorgehen zu geben

Fazit

- Für die Organisation der Prävention unterschiedliche Grundvarianten denkbar, die auch miteinander kombiniert werden können
- Vielerorts ggf. zunächst nur Teillösungen oder Ansätze mit Abstrichen erreichbar
- Kreise spielen bei der Gestaltung der Voraussetzungen, der Koordinierung und Steuerung der Hilfen sowie bei deren Finanzierung eine zentrale Rolle
- Gerade in Landkreisen bietet sich eine Einbeziehung freier Träger (aus dem Bereich der Wohnungslosenhilfe) in eine präventive Gesamtstrategie an

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt

Jürgen Evers

Gesellschaft für innovative Sozialforschung
und Sozialplanung e.V. (GISS)

Kohlhökerstraße 22
28203 Bremen

Fon: +49-(0)421 – 334708-3
Fax: +49-(0)421 – 3398835
E-Mail: je@giss-ev.de
Internet: www.giss-ev.de