

Position Wohnungslosenhilfe

Prävention von Wohnungslosigkeit und Verbesserung bestehender Hilfesysteme

Positionspapier der Katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (KAG W) und des Deutschen Caritasverbandes (DCV)

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlsruhe 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerinnen

Dr. Birgit Fix
Telefon-Durchwahl 030 284 447-78
Telefax 030 284 44788-88
Email: Birgit.Fix@caritas.de

Karin Vorhoff
Telefon-Durchwahl 0761 200-197
Email: Karin.Vorhoff@caritas.de

Stefan Kunz
Telefon-Durchwahl 0761 200-378
E-Mail: kagw@caritas.de

www.caritas.de

Datum 12.10.2016

Einleitung

Eine Wohnung ist Lebensmittelpunkt, Rückzugsort und elementare Grundlage für Lebensqualität und gesellschaftliche Teilhabe. Wohnen gehört zu den Grundbedürfnissen des Menschen und ist Teil des Existenzminimums.

Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen befinden sich in einer prekären Lebenslage. Es besteht ein breiter fachlicher Konsens, dass die fehlende oder unzureichende Wohnung häufig nur das äußere Erscheinungsbild von komplexen, einander bedingenden Problemen ist. Entsprechend sind die Hilfeangebote der Wohnungslosenhilfe darauf ausgerichtet, diesen Menschen neben der Versorgung mit Wohnraum konkrete, niedrighschwellige Alltagshilfen anzubieten, wie auch eine Perspektive für ihr Leben und die Möglichkeit gesellschaftlicher Teilhabe zu eröffnen. Dabei ist die Vermeidung von Wohnungslosigkeit die beste Hilfe. Daher arbeiten die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe präventiv, soweit dies die Rahmenbedingungen zulassen.

In den letzten Jahren ist wieder ein Anstieg der Wohnungslosigkeit festzustellen. So stieg die Zahl der Wohnungslosen von 227.000 Personen im Jahr 2008 auf 335.000 in 2014 an. Es ist davon auszugehen, dass auch aufgrund der Zuwanderung aus Ländern der EU und durch die wachsende Zahl von Flüchtlingen, diese Zahlen weiter steigen werden - insbesondere aufgrund

der Wohnungsknappheit in den Ballungszentren.¹ Allerdings gab es trotz dieser steigenden Zahl der Wohnungslosen keine spezifische Ausweitung der Ressourcen der Wohnungslosenhilfe.

Der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum, aber auch die Begleitung und Beratung der betroffenen Personen sowie die Vermittlung von passgenauen sozialen und gesundheitlichen Hilfen stehen im Mittelpunkt der Wohnungslosenhilfe der Caritas. Viele Einrichtungen berichten, dass es kaum möglich ist, die Klient(inn)en nach erfolgreichen Maßnahmen von den Einrichtungen wieder in Wohnraum zu vermitteln. Dadurch verbleiben diese Menschen oft länger als notwendig in den Hilfesystemen der Wohnungslosenhilfe, da es keine Entlassung auf die Straße oder ein Beenden von Hilfeprozessen ohne angemessene Weiterführung der Unterstützung geben soll.

Dieses Papier fasst zentrale Anliegen der Caritas-Wohnungslosenhilfe an die Entscheidungsträger auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene zusammen und zeigt entsprechende Lösungsvorschläge auf. Dabei haben wir den Bereich „Arbeit mit Ausländer(inne)n“ hier nicht gesondert behandelt, da dies den Rahmen des vorliegenden Positionspapiers sprengen würde. Wir werden dies auch vor dem Hintergrund der Zuwanderung von EU-Ausländer(inne)n und Flüchtlingen nach Deutschland in eigenen Positionierungen aufgreifen. Die in diesem Positionspapier benannten politischen Herausforderungen betreffen aber auch EU- Ausländer und Flüchtlinge. Aufgrund der hohen Zahl von Flüchtlingen und Schutzsuchenden nehmen die angesprochenen Themen an Dringlichkeit zu. Verhindert werden muss eine verschärfte Konkurrenz um Ressourcen zwischen unterschiedlichen Gruppen von Benachteiligten.

1. Wohnungspolitik für Menschen mit niedrigem Einkommen ist auch Wohnungspolitik für Wohnungslose

Zahlreiche Städte und Wachstumsregionen in Deutschland verzeichnen eine steigende Nachfrage nach Immobilien und Mietwohnungen bei gleichzeitiger Verknappung des Angebots – besonders im preiswerten Wohnungsmarktsegment. Durch die aktuelle Flüchtlingszuwanderung verschärft sich die Notwendigkeit, preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Gleichzeitig nimmt die Zahl der sozial gebundenen Wohnungen ab.

Als Folge dieser Entwicklungen steigen die Mieten insbesondere in den wachsenden Ballungsräumen rapide an, so dass Haushalte mit geringem Einkommen sie nicht bezahlen können bzw. aufgrund ihrer sozialen oder persönlichen Schwierigkeiten nicht auf dem Wohnungsmarkt konkurrieren können. Betroffen sind, in einem je nach Region unterschiedlichen Ausmaß vor allem Haushalte mit mehreren Kindern, Alleinerziehende, Arbeitslose, Geringverdiener, Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten, Menschen mit Behinderung und Personen im Trans-

¹ http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/. abgerufen am 24.02.2016

ferleistungsbezug. Dabei werden Menschen mit geringem Einkommen aus Innenstädten und stadtnahen Wohnlagen verdrängt.

Bewertung

Die Erfahrungen der Wohnungslosenhilfe zeigen, dass bei einer Entspannung der Wohnungsmärkte die Möglichkeit steigt, wohnungslose Menschen mit eigenem Wohnraum zu versorgen. Da es durch die aktuellen Kreditkonditionen schwer ist, mögliche private Investoren für den Bau von Wohnungen mit langfristiger Mietpreisbindung zu gewinnen, müssen über die aktuellen Möglichkeiten öffentlich geförderten Wohnungsbaus hinaus, weitere Maßnahmen ergriffen werden, damit Investoren, genossenschaftlichen Initiativen oder anderen Initiativen, die langfristig gebundenen Mietwohnungsbau erstellen, diesen Wohnraum schaffen wollen und können. Bund, Länder und Kommunen sind gefordert in einer konzertierten Aktion diese Gruppen zu unterstützen und Rahmenbedingungen für die Errichtung bzw. den Erhalt von preisgünstigem Wohnraum zu schaffen. Der Deutsche Caritasverband hat hierzu die „Position zur Erhöhung des Wohnungsangebots auf angespannten Wohnungsmärkten für Menschen mit geringem Einkommen“ im Juli 2015 veröffentlicht.²

Der Deutsche Caritasverband setzt sich dafür ein, auch Menschen in prekären Lebenslagen Teilhabe auf dem Wohnungsmarkt zu ermöglichen. Sonderwohnformen können für wohnungslose Menschen keine dauerhafte Lösung sein.

Lösungsvorschläge

Auf Bundesebene

- Der DCV begrüßt die geplante Verbesserung der Entlastungswirkung des Wohngeldes. Allerdings muss Wohngeld grundsätzlich dynamisiert werden. Die Miethöchstbeträge und Einkommensgrenzen sollen anhand eines Index jährlich an die aktuellen, regional unterschiedlichen Einkommens- und Mietkostenverhältnisse angepasst werden. Bei der Bemessung des Wohngeldes soll entweder die Bruttowarmmiete maßgeblich sein oder die Heizkostenkomponente wieder eingeführt werden.³
- Der Gesetzgeber muss bei der Gewährung der Grundsicherung für bundeseinheitliche Rahmenbedingungen sowie für die Bestimmung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung unter Berücksichtigung regionaler Preisunterschiede sorgen. Vor Ort muss eine zeitnahe Dynamisierung der Unterkunftskosten erfolgen. Für die Bestimmung der Angemessenheit der Unterkunftskosten muss der jeweilige Einzelfall maßgeblich sein. Richtwerte sind nicht als Kappungsgrenze, sondern als Nichtprüfungsgrenze zu verstehen.

² Vgl. Deutscher Caritasverband e.V., „Position zur Erhöhung des Wohnungsangebots auf angespannten Wohnungsmärkten für Menschen mit geringem Einkommen“ vom 06.07.2015,

<http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/07-06-2015-mehr-wohnungsangebote-fuer-menschen-mit-geringem-einkommen>

³ Vgl. Deutscher Caritasverband e.V., „Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) 18/4897“ unter <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/pressemitteilungen/caritas-fordert-regelmaessige-wohngeldan>

- Sie sind so hoch anzusetzen, dass die Leistungsberechtigten eine reale Chance haben, Wohnungen innerhalb dieser Grenze zu finden und perspektivisch auch angesichts regulären Mietsteigerungen halten zu können.
- Die Mittel des Bundes für den sozialen Wohnungsbau von derzeit rd. € 1 Mrd. müssen verdoppelt werden. Es muss sichergestellt werden, dass diese Mittel auch tatsächlich dem öffentlich geförderten Wohnungsneubau zufließen.

Auf Landesebene

- Die Bundesländer müssen für die Programme zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus ausreichend eigene finanzielle Mittel zur Verfügung stellen.

Auf kommunaler Ebene

- Damit Kommunen im Rahmen ihrer sozialen Verantwortung die Möglichkeit haben, auf das Wohnungsangebot für Haushalte mit geringem Einkommen Einfluss zu nehmen, sollen sie einen ausreichenden Bestand an Sozialwohnungen und kostengünstigem Wohnraum selbst halten. Sofern eine Privatisierung erfolgt, ist es wichtig, dass die Kommunen an ihren Belegungsrechten festhalten, sich diese einräumen lassen und, wenn erforderlich, auch neue Belegungsrechte erwerben.
- In Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten sollen interkommunale und regionale Entwicklungskonzepte entworfen werden, um durch die Einbeziehung von Ballungsrandgebieten und Umlandgemeinden zu einer Entspannung beizutragen.

2. Junge Wohnungslose

Die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe verzeichnen einen Anstieg von jungen Erwachsenen, die von Wohnungslosigkeit betroffen sind. So meldet die Jahresstatistik der BAG Wohnungslosenhilfe 2007 einen Anteil von 17% junger Menschen bis 25 Jahre an der Gesamtklientel der Wohnungslosenhilfe, im Jahr 2013 sind bereits 20,4% aller Wohnungslosen unter 25 Jahren.⁴ In der Wohnungsnotfallberichterstattung für Nordrhein-Westfalen zum 30.06.2014 sind 8,8% aller Wohnungslosen unter 18 Jahre, 24,6% sind unter 25 Jahre. In der Gruppe der nach dem Ordnungsrecht untergebrachten Menschen in NRW beträgt der Anteil der Unter-18-Jährigen sogar 17,1%. 28,2% der nach Ordnungsrecht Untergebrachten sind unter 25 Jahre.⁵

Für junge Leistungsberechtigte bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres ist in der Regel der Träger der Jugendhilfe zuständig. Entsprechend ist die Hilfe für junge Volljährige (nach § 41 SGB VIII) als Soll-Leistung ausgestaltet.

⁴Vgl. BAG Wohnungslosenhilfe „Statistikberichte“ http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte/statistikberichte_1.html

⁵ Vgl. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW. „Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2011 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen“. https://www.mais.nrw/sites/default/files/asset/document/kurzanalyse_integrierte_wohnungsnotfallberichte_rstattung_in_nrw.pdf

Nach Berichten der Einrichtungen der Jugendhilfe existieren in der Praxis nur in geringem Umfang Jugendhilfemaßnahmen für über 18-Jährige, da diese trotz Antrags häufig nicht genehmigt werden. Die Ablehnung entsprechender Maßnahmen wird von den Kostenträgern häufig mit der unzureichenden Mitwirkungsbereitschaft der jungen Menschen begründet.

Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen hat Wohnungslosigkeit besonders gravierende Auswirkungen, da hier die Weichen für ihre Zukunft gestellt werden. Meist setzt mit der Wohnungslosigkeit oder prekären Wohnsituationen eine Abwärtsspirale ein, die nur schwer aufzuhalten oder gar umzukehren ist.

Für die Wohnungslosenhilfe offenbart sich hier eine eklatante Lücke im Hilfesystem, die einen akuten Handlungsdruck auslöst, da sie mit den eigenen Angeboten nicht kompensiert werden können: Klienten müssen trotz akuter Wohnungsnotfallsituation abgewiesen werden, da für diese Personengruppe die Zuständigkeit im System der Jugendhilfe liegt. Eine Rückvermittlung von Klient(inn)en, z.B. aus der ambulanten Beratung für Wohnungslose an die Jugendhilfe, erweist sich in der Praxis aus unterschiedlichen Gründen als kaum möglich, wie eine Studie aus NRW zeigt.⁶

Vor allem die Gruppe der 18- bis unter 21-Jährigen, denen aufgrund des Nachrangs der Leistungen gem. § 67 Satz 2 SGB XII der Zugang zu den Angeboten der Wohnungslosenhilfe nach dem SGB XII verwehrt ist, läuft immer wieder Gefahr, im „Verschiebebahnhof“ zwischen SGB II, SGB VIII, SGB XII, Ordnungsbehördengesetz (OBG) und BGB stecken zu bleiben.⁷ In der Folge landen junge Erwachsene, die weitere Unterstützung und Hilfen benötigen, in niedrigschwelligen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, die konzeptionell und von ihrer Ressourcenausstattung nicht auf diese Gruppe ausgerichtet sind.

Ein besonderes Problem stellt für junge Erwachsene auch das Sondersanktionsrecht dar. Nach geltendem Recht wird erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zwischen 15 und 25 Jahren bei der ersten Pflichtverletzung das Arbeitslosengeld II auf die Leistung für Unterkunft und Heizung beschränkt. Schon bei einer wiederholten Pflichtverletzung entfällt das Arbeitslosengeld II vollständig, d.h. es werden also auch keine Kosten der Unterkunft bezahlt. Die scharfe Sanktionierung ist mit hohen Risiken verbunden. Gerade in der Jugendphase (unter 18 bzw. 21 Jahren) können Sanktionen dazu führen, dass sich die jungen Menschen vollständig zurückziehen, im Extremfall in die Wohnungslosigkeit geraten und/oder kriminelle Handlungen begehen, um sich das Lebensnotwendigste zu besorgen. Für einen empirisch schwer bestimmaren Teil der Jugendlichen, die z. B. von akuter Wohnungslosigkeit bedroht und mit vielfältigen persönlichen Problemlagen konfrontiert sind, führt eine Sanktionierung zu einer Eskalation ihrer ohnehin schon prekären Lebenssituation. Diesen Jugendlichen fehlt das erforderliche Selbsthilfepotenzial, um sich aus eigener Kraft aus ihrer Lebenskrise zu befreien und wieder den Anforderungen des SGB II stellen zu können. Die Jugendämter sehen sich meist nicht in der Zuständigkeit für sanktionierte Jugendliche. Daher findet eine Kontaktaufnahme durch die Jugendhilfe häufig

⁶ Vgl. Caritasverband für die Diözese Münster e.V. „Lokale und Strukturelle WohnPerspektiven - Wohnungsnotfallnetz für junge Menschen. Abschlussbericht des Projektes WohnPerspektiven“. März 2013. S. 27.

⁷ Ebd. S. 26.

nicht statt. Diese wäre erforderlich, um die Gründe für das Verhalten des jungen Menschen herauszufinden und zu klären, welcher Unterstützungsbedarf besteht, um eine Ausbildung oder Arbeit überhaupt aufnehmen zu können.

Bewertung

Wohnungslose Jugendliche und junge Erwachsene benötigen altersspezifische Unterstützung, die an ihrer Lebenswelt und ihrer Lebenssituation ansetzt anstelle von verschärften Sanktionen. Dies kann nur gelingen, wenn die Schnittstellen und Übergänge zwischen den Hilfesystemen bedarfsgerecht gestaltet werden. Hierzu müssen die Sonderregelungen für junge Erwachsene im SGB II aufgehoben werden und altersgerechte Hilfen für junge Menschen angeboten werden.

Es ist dringend geboten, dass die Sozialleistungsträger aus den Bereichen SGB II, SGB III, SGB VIII und SGB XII für eine optimale Förderung und Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen auf Landes- und kommunaler Ebene zusammenarbeiten, damit diese die angemessenen Beratungs- und Unterstützungsleistungen erhalten und passgenau gefördert werden können.

Lösungsvorschläge

Auf Bundesebene

- Die Zusammenarbeit der involvierten Sozialleistungsträger muss in den Sozialgesetzbüchern SGB II, III, VIII und XII verbindlich festgeschrieben werden. Hierzu zählen insbesondere die abgestimmte Planung von Maßnahmen und Angeboten durch gemeinsame Anlaufstellen oder durch Fallkonferenzen der zuständigen Träger. Wichtig ist auch die Anhebung der Altersgrenzen auf 27 Jahre, damit die Hilfeleistungen nicht aufgrund unterschiedlicher Altersgrenzen in einzelnen Sozialgesetzbüchern zum Erliegen kommen.⁸
- Die Sanktionen nach § 31a SGB II sollen vereinheitlicht werden. Die schärferen Sonderregelungen für Unter-25-Jährige müssen abgeschafft werden und die Kosten der Unterkunft und Heizung dürfen nicht sanktioniert werden.⁹
- Die Hilfen nach § 41 SGB VIII für junge Erwachsene müssen bis zum 27. Lebensjahr gewährleistet werden können. Notwendig ist hierfür die Anhebung der Altersgrenze auf die Altershöchstgrenze nach § 7 SGB VIII.¹⁰

⁸ Vgl. Deutscher Caritasverband e.V. „Berufliche Integration junger Menschen verbessern – Schnittstellen der Sozialgesetzbücher II, III, VIII und XII beseitigen“.

<http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/03-18-2015-berufliche-integration-junger-menschen-verbessern>. 18. März 2015

⁹ Vgl. Deutscher Caritasverband e.V., Stellungnahme zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Existenzminimum und Teilhabe sichern – Sanktionsmoratorium jetzt“ (BT-Drs. 18/1963), zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE „Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen“ (BT-Drs. 18/1115) und „Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV“ (BT-Dr. 18/3549) <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/07-02-2015-vorschlaege-zur-reform-des-sanktionsrechts>. 23. Mai 2015

Auf Landes- und kommunaler Ebene

- Auf regionaler Ebene sollen durch die beteiligten Träger der Sozialgesetzbücher II, III, VIII und XII gemeinsame Anlaufstellen für Jugendliche geschaffen werden, an denen alle Förder- und Hilfsangebote gebündelt sind (One-Stop-Government). Es sollen Fallkonferenzen auf regionaler bzw. kommunaler Ebene eingesetzt werden.
- Die Hilfen nach § 41 SGB VIII für junge Erwachsene bis 27 Jahre sollen durch die zuständigen Leistungsträger des SGB VIII auch tatsächlich bereitgestellt werden.¹¹

3. Prävention von Wohnungslosigkeit¹²

Die Verhinderung von Wohnungslosigkeit ist das beste Mittel, damit sich Probleme auf persönlicher Ebene nicht weiter verschärfen und keine weiteren hinzukommen. Prävention spart soziale und gesellschaftliche Folgekosten. Probleme, die in Wohnungslosigkeit ihren kumulativen Ausdruck finden, sollen daher präventiv bearbeitet werden.

Die Mittel und Strukturen zur Prävention von Wohnungslosigkeit sind auf gesetzgeberischer Ebene größtenteils vorhanden. Sie werden aber nicht flächendeckend bzw. nicht umfassend eingesetzt. Bezüglich der Regelungen zum Sanktionsrecht und zu den Mietschulden besteht im SGB II Nachbesserungsbedarf.

Bewertung

Die Caritas-Wohnungslosenhilfe setzt sich für eine Weiterentwicklung und den Ausbau der Prävention von Wohnungsverlusten ein, denn Prävention von Wohnungsverlusten ist konkrete Hilfe für Menschen und dient immer auch der Vermeidung (sozialer) Folgekosten. Die gesetzlichen Bestimmungen auf Bundesebene im Bereich der Wohnungslosenhilfe und zur Vermeidung von Wohnungsverlusten im SGB XII¹³ und in geringerem Umfang im SGB II¹⁴ bieten weitreichende Möglichkeiten, präventive Maßnahmen in der Wohnungsnotfallhilfe (weiter-) zu entwickeln und umzusetzen. Im Bereich des SGB II sehen wir jedoch Nachbesserungsbedarf.

¹⁰ Vgl. Deutscher Caritasverband e.V./Bundesverband katholischer Einrichtungen der Erziehungshilfe „Hilfen für junge Volljährige – Erwachsenwerden braucht Zeit!“ Positionspapier des BVKE und DCV. Freiburg, Freiburg. 10.02.2011.

¹¹ Vgl. Deutscher Caritasverband e.V./Bundesverband katholischer Einrichtungen der Erziehungshilfe „Hilfen für junge Volljährige – Erwachsenwerden braucht Zeit!“ Positionspapier des BVKE und DCV. Freiburg, Freiburg. 10.02.2011.

¹² Vgl. Deutscher Verein. „Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern“. 11.09.2013. <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2013-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-praevention-von-wohnungslosigkeit-durch-kooperation-von-kommunalen-und-freien-traegern-1-1179,256,1000.html>

¹³ Sonstige Hilfen zur Sicherung der Unterkunft (§ 36 SGB XII), Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§ 67f. SGB XII).

¹⁴ Mietschuldenübernahme als Darlehen (§ 22 Abs. 5 SGB II).

Das Sanktionsrecht sieht die Möglichkeit vor, Leistungen so stark zu kürzen, dass auch die Kosten der Unterkunft hiervon betroffen sein können. Sofern kein Schonvermögen eingesetzt werden kann, droht aufgrund der Sanktionsdauer von drei Monaten eine fristlose Kündigung der Wohnung wegen Zahlungsverzugs (bei einem Rückstand von zwei Monatsmieten). Die Kürzung der Unterkunftskosten kann im schlimmsten Fall zur Wohnungslosigkeit führen. Zudem müssen im Zweifel Mietschulden sowieso später wieder vom Jobcenter übernommen werden, um eine Wohnungslosigkeit zu verhindern. Die Caritas setzt sich deshalb für eine Beschränkung der Sanktionshöhe auf maximal 30 Prozent der maßgebenden Regelbedarfsstufe ein. Eine Sanktionierung in die Bedarfe für Unterkunft und Heizung wird abgelehnt.

Sinnvoll ist es, die sich verändernden Bedarfslagen und Zielgruppen einer Wohnungsnotfallhilfe durch eine systematische Wohnungsnotfallhilfeplanung aufzugreifen, um der Gefahr von Wohnungsverlusten effizient zu begegnen. Voraussetzung für eine gute Bedarfsplanung ist die Existenz einer Notfallstatistik. Eine solche Statistik besteht im Moment nur auf Ebene einzelner Länder (z.B. in NRW – in Bayern und Hessen sind solche Statistiken in Vorbereitung). Sinnvoll ist eine Bundesrahmensetzung, damit die Daten auch über Landesgrenzen hinaus vergleichbar sind. Informationen aus einer solchen Statistik sind zentrale Voraussetzungen für die Entwicklung von Lösungskonzepten in Abstimmung von Bund, Ländern und Kommunen. Vor Ort sind sie unerlässlich für die Erstellung einer kommunalen Sozialplanung. Wohnungsnotfallplanungen bei Kommunen sind noch die Ausnahme. Eine Weiterentwicklung der Prävention vor Ort kann durch eine gute Kooperation von kommunaler und freier Wohnungslosenhilfe gewährleistet werden. Durch die Zusammenarbeit können Möglichkeiten gebündelt oder neu geschaffen werden, so dass Probleme erst gar nicht entstehen bzw., dass sie schnellstmöglich aufgegriffen und bearbeitet werden. Eine Beschränkung der Unterstützung ausschließlich auf eine obdachlosenrechtliche Unterbringung in Notunterkünften ohne soziale Hilfen zur Wiedererlangung einer adäquaten Wohnversorgung verfestigt Armutslagen und Obdachlosigkeit.¹⁵

Aufgrund der Aufsplitterung der Rechtsgrundlagen und wichtiger Regelungen im Ordnungsrecht, im SGB II und SGB XII müssen die in diesem Bereich relevanten Akteure konstruktive Kooperationen entwickeln, um für Menschen in Wohnungsnot angemessene und bedarfsgerechte Lösungen zu finden. Dabei müssen die gesetzlichen Grundlagen und daraus resultierende Maßnahmen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene aufeinander abgestimmt sein, damit sie umfassend wirksam werden können.

Lösungsvorschläge

Auf Bundesebene

- Die Sanktionen dürfen nicht die Kosten der Unterkunft und Heizung erfassen, da sonst der Verlust der Wohnung droht.

¹⁵ Empfehlungen des Städtetags Baden-Württemberg zur Weiterentwicklung des Systems der Wohnungslosenhilfe. <http://www.kvjs.de/fileadmin/dateien/soziales/wolo/staedtetagspapier.pdf>. Juni 2010. S. 8 und „Keine Flucht der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe ins Ordnungsrecht“. 02.04.2014. <https://www.deutscher-verein.de/de/gutachten-2014-1187.html>

- Die Übernahme von Mietschulden im § 22 Abs. 8 Satz 4 SGB II, soll im Einzelfall auch als Beihilfe durch das Jobcenter ermöglicht werden, um einen Wohnungsverlust zu verhindern. Durch einen Zuschuss kann die Überwindung der Hilfebedürftigkeit unterstützt werden.
- Auf Bundesebene soll eine regelmäßige und qualifizierte Wohnungsnotfallstatistik umgesetzt werden.¹⁶ Durch eine entsprechende Rahmengesetzgebung würden vergleichbare Daten für die Länder und Kommunen vorliegen, die eine Grundlage für eine abgestimmte Hilfeplanung auf Ebene von Bund, Land und Kommune möglich macht.

Auf Landesebene

- Auch auf Ebene der Bundesländer soll eine regelmäßige und qualifizierte Wohnungsnotfallstatistik erstellt werden, um landesspezifische Bedarfe zu erkennen.¹⁷
- Auf Landesebene soll mit diesen Daten eine Wohnungsnotfallhilfeplanung als fester Bestandteil einer Sozialplanung erstellt werden, in der angemessene Maßnahmen zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit benannt werden.

Auf kommunaler Ebene

- Begleitende und aufsuchende Hilfen zur Vermeidung von Wohnungsverlusten sollen etabliert werden (z.B. Kommunale Fachstellen zur Prävention von Wohnungsverlusten, Kooperation von Gerichten und kommunalen Trägern bei Räumungsklagen, Ausbau betreutes Wohnen, Nachgehende Hilfen).¹⁸
- Eine Wohnungsnotfallhilfeplanung, in der konkrete Maßnahmen benannt werden, soll als fester Bestandteil einer kommunalen Sozialplanung eingeführt werden.
- Es sollen geregelte Kooperationen der kommunalen Obdachlosenhilfe mit den freien Trägern der Wohnungslosenhilfe eingerichtet werden.
- Netzwerkstrukturen zwischen Städten und Landkreisen zur Erstellung von Hilfen von Ort sollen entwickelt werden.
- Es sollen Maßnahmen zur Auflösung Obdächer und die Vermittlung der Bewohner(innen) in eigene Wohnungen oder in geeignete Anschlussbetreuungen ergriffen werden.¹⁹ Diese Maßnahmen sind kommunal spezifisch auszugestalten.

4. Eingliederungs- und Unterstützungsleistungen

Mit der Einführung des SGB II im Jahre 2005 wurden die meisten Menschen, die Anspruch auf Hilfen nach § 67 SGB XII haben, dem Zweiten Sozialgesetzbuch zugeordnet. In der Folge haben die meisten Leistungsträger des SGB XII die bis dahin angebotenen Hilfen zur Arbeit ein-

¹⁶ Beispielhaft zu nennen wäre hier die qualifizierte Wohnungsnotfallberichterstattung in NRW (jährliche Stichtagserhebung zum 30.06. eines Jahres)

¹⁷ Vgl. Anm. 15

¹⁸ Vgl. Anm.12.

¹⁹ Beispielhaft zu nennen wäre hier die Auflösung der Obdächer in Duisburg oder die Reduzierung der Platzzahlen des Städtischen Übernachtungsheims in München bei gleichzeitigem Ausbau von bedarfsgerechten Hilfen. Als Maßnahmen könnten die Kommunen geeigneten Wohnraum anmieten oder Belegrechte bei öffentlichen Wohnungsunternehmen sichern.

gestellt, da für die Integration in Arbeit die Träger des SGB II zuständig sind. Es ist jedoch festzustellen, dass Menschen mit multiplen und/oder verfestigten Hindernissen zur Wiedereingliederung auf den Arbeitsmarkt durch die zuständigen Träger des SGB II keine oder nicht hinreichende Integrationshilfen nach SGB II oder SGB III erhalten.²⁰

Bewertung

Neben der Sicherung der Existenz ist die Sicherung der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich, denn die berufliche Teilhabe ist ein Schlüssel zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Menschen, die wohnungslos sind oder von Wohnungslosigkeit bedroht sind, haben in aller Regel besondere Schwierigkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt. Sie benötigen Stabilisierungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebote mit flexibler Förderdauer und zusätzlicher Unterstützung, da sie in ihrer aktuellen Situation den Anforderungen eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses häufig nicht gewachsen sind.

Durch die Einführung des SGB II haben die kommunalen Leistungsträger Hilfsangebote im Bereich des SGB XII in großem Umfang eingestellt. Diese Integrationsleistungen zur Heranführung an den Arbeitsmarkt wurden nicht hinreichend durch die Leistungen des SGB II für diese Personen ersetzt. Die hier vorgesehenen Leistungen nach § 16 a SGB II kommen nicht flächendeckend im nötigen Umfang zum Einsatz. Zur Integration in den Arbeitsmarkt sind z.B. auch Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II häufig ein geeignetes Instrument, um diese Menschen an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Dabei muss die Förderung mit dem Ziel der Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit und der Schaffung von Teilhabe, sozialraumbezogen und niedrigschwellig erfolgen. Aber auch andere Arbeitsmarktinstrumente müssen zur Anwendung kommen. Bei Jugendlichen aus dem SGB II-Bereich muss der Zugang z.B. zu Leistungen der Berufsorientierung und Berufseinstiegsbegleitung sichergestellt werden und Möglichkeiten geschaffen werden jungen Menschen, die aus dem System gefallen sind, wieder heranzuführen und zu integrieren.

Lösungsvorschläge

Auf Bundesebene

- Ein Rechtsanspruch auf Leistungen der sozialen Integration nach § 16a SGB II soll eingeführt werden (Eingliederungsleistungen zur Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit).²¹
- Zur Erreichung der Ziele des SGB II sollen insbesondere für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen besondere Maßnahmen vereinbart werden. So könnte zum

²⁰ Vgl. Deutscher Caritasverband e. V./Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft „Integration durch Arbeit“, Positionspapier „Arbeiten und dazugehören“. 6. Mai 2013

<http://www.caritas.de/magazin/schwerpunkt/langzeitarbeitslosigkeit/damit-langzeitarbeitslose-wieder-arbeite?searchterm=Arbeiten+und+dazugeh%c3%b6ren>

²¹ Ebd.

Beispiel vereinbart werden, dass eine bestimmte Anzahl von Maßnahmen des Rahmenförderinstruments „Hilfen zur Beschäftigung“ dem individuellen Ziel „Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit“ dienen sollen.²²

- Die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung sollen insbesondere durch eine bessere rechtliche Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten weiterentwickelt werden, um soziale Inklusion und gesellschaftliche Teilhabe zu verbessern.²³
- Begleitangebote zur Sicherstellung einer nachhaltigen Integration während der geförderten Beschäftigung sollen geschaffen werden (z. B. Heranführung sogenannter „Entkoppelter junger Menschen“, Begleitung besonders arbeitsmarktferner Personen, Personalentwicklungsmaßnahmen, Kriseninterventionen).
- Das Dritte Sozialgesetzbuch muss deshalb so geändert werden, dass für Jugendliche unter 27 Jahren ein Anspruch auf Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45), auf Berufsorientierungsmaßnahmen (§ 48), Berufseinstiegsbegleitung (§ 49), Berufsvorbereitende Maßnahmen (§ 51), auf Einstiegsqualifizierung (§ 54a), Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (§ 74), ausbildungsbegleitende Hilfe (§ 75) und Assistierte Ausbildung (§ 130) besteht.²⁴

5. Gesundheitliche Versorgung

Wohnungslose Menschen leiden oft an behandlungsbedürftigen körperlichen und psychischen Erkrankungen. Es häufen sich insbesondere Erkrankungen der Atmungsorgane, der Verdauungsorgane, des Herz-/Kreislaufsystems, Hauterkrankungen sowie Zahnerkrankungen²⁵. Der schlechte Gesundheitszustand wohnungsloser Menschen ist oftmals die Folge ihrer Lebensbedingungen. Individuelle und strukturelle, d.h. administrative und finanzielle Barrieren tragen dazu bei, dass wohnungslose Menschen die bestehenden Angebote der gesundheitlichen Regelversorgung nicht oder in nicht ausreichendem Maße wahrnehmen.²⁶

²² Vgl. Deutscher Caritasverband e.V. „Eckpunkte des DCV zur Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im SGB II“. 24. März 2011.

<http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/03-23-2011-eckpunkte-zur-weiterentwicklung-der-arbeitsmarktpolitischen?searchterm=Eckpunkte+des+DCV+zur+Weiterentwicklung+der+arbeitsmarktpolitischen+Instrumente+im+SGB+II>

²³ Vgl. Deutscher Caritasverband e.V. „Weiterentwicklung der Arbeitsgelegenheiten nach § 16 d SGB II“. 23. Februar 2015.

<http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/02-23-2015-weiterentwicklung-von-arbeitsgelegenheiten>

²⁴ Vgl. Deutscher Caritasverband e. V. „Berufliche Integration junger Menschen verbessern - Schnittstellen der Sozialgesetzbücher II, III, VIII und XII beseitigen“, 18. März 2015

²⁵ Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe. „Positionspapier Sicherstellung der medizinischen Versorgung wohnungsloser Männer und Frauen“ http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/de/themen/gesundheit/position_gesundheit.html.

²⁶ Z.B. wird von der Zuzahlungspflicht bei Medikamenten und Heil- oder Hilfsmittel nur befreit, wer belegen kann, dass die Zuzahlungsgrenze erreicht ist. Völlig lebensfremd ist die Vorstellung, diese Gruppe würde Quittungen und Belege sammeln, um sie bei einer Krankenkasse einzureichen. Darüber hinaus sind noch immer rund 77.500 Menschen in Deutschland nicht versichert, darunter auch obdachlose Menschen. Ferner erhalten wohnungslose Menschen, die ihre Leistungen nach dem SGB II in Form von Tagessätzen erhalten und häufig ihren Aufenthaltsort wechseln, oftmals keine Krankenversicherungskar-

In der Folge werden körperliche wie auch psychische Erkrankungen nicht erkannt oder behandelt. Dadurch werden ein erschwerter Krankheitsverlauf, Chronifizierung sowie die Entstehung von Mehrfacherkrankungen begünstigt. Die Lebenserwartung bei langjährig Wohnungslosen ist deutlich geringer als in der Gesamtbevölkerung.²⁷

Zwar ist das Regelsystem prinzipiell für alle Menschen, die krankenversichert sind zugänglich und es gibt auch eine Notversorgung für Nicht-Versicherte bzw. Menschen mit Beitragsschulden. In der Praxis wird aber festgestellt, dass Angebote niedrighschwelliger medizinischer Hilfen, wie Schwerpunktpraxen und Straßenambulanzen, derzeit unverzichtbar sind. Es gibt in Deutschland zahlreiche Angebote zur gesundheitlichen Versorgung Wohnungsloser. Diese Angebote sind in der Regel auf Initiative von Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe oder privater Akteure entstanden. Sie sind darum bemüht eine qualitativ hochwertige Versorgung anzubieten. Wegen der oft ungesicherten Finanzierung sind sie aber in hohem Umfang auf Spenden und ehrenamtliches Engagement angewiesen.

Bewertung

Vor diesem Hintergrund ist eine dauerhafte und verlässliche gesundheitliche Versorgung von Wohnungslosen nicht sicherzustellen. Vermieden werden muss eine Verfestigung eines Parallelsystems der gesundheitlichen Versorgung von Menschen mit besonderen sozialen und materiellen Schwierigkeiten unterhalb des Standards der Regelversorgung.

Lösungsvorschläge

Auf Bundesebene

- Niedrighschwellige medizinische Initiativen mit entsprechenden Angeboten und einer am Regelsystem der Gesundheitsversorgung orientierten Ausstattung, wie Schwerpunktpraxen und Straßenambulanzen, sollen in allen Kommunen und Landkreisen²⁸ ange-

te von der gesetzlichen Krankenversicherung, obwohl sie versichert sind. Zudem werden sie laufend angeschrieben, dass sie nicht mehr versichert seien und sich um die freiwillige Weiterversicherung bemühen sollen. Hintergrund dieser Praxis ist, dass die Tagessatz auszahlende Fachberatungsstelle am Monatsbeginn rückwirkend den vergangenen Monat mit dem zuständigen Jobcenter abrechnet. Dieses zahlt zwar den Pauschalbeitrag für den ganzen Monat an die Krankenversicherung. Die Betroffenen werden jedoch gleichzeitig mit der Abrechnung vom Jobcenter wieder bei der Krankenversicherung abgemeldet (und führen dort den Status „nicht offen“), weil sie von einem lediglich vorübergehenden Bezug von ALG II ausgehen.

²⁷ Antje Thiel. Ausbau von Hilfsangeboten - Wie die Versorgung Wohnungsloser verbessert werden soll. In: Zeitschrift der Kassenärztlichen Vereinigung Hamburg 9/2013. S. 9.

http://www.kvvh.net/media/public/db/media/1/2009/10/71/09_13_kvh_journal_online.pdf

(abgerufen am 27.01.2106).

²⁸ Als Referenz wurde das „Umsetzungskonzept zur medizinischen Versorgung wohnungsloser Menschen in Nordrhein-Westfalen“ und die Evaluation von Dezember 2009 herangezogen.

<http://www.mgepa.nrw.de/mediapool/pdf/gesundheit/Evaluationsbericht.pdf>. (abgerufen am 27.01.2016).

messen umgesetzt werden, solange wohnungslose Menschen im Regelsystem nicht ankommen bzw. nicht integriert werden können.²⁹

- Die Finanzierung und gesetzliche Umsetzung dieser Projekte durch gemeinsame Finanzierungsverantwortung von Gesetzlichen Krankenkassen, Kassenärztlichen Vereinigungen und öffentlicher Hand muss sichergestellt werden.³⁰
- Für wohnungslose ALG II- und Sozialhilfebezieher/innen sind im SGB V Modelle zur Befreiung von Zuzahlungen bei Heil- und Hilfsmitteln zu entwickeln, da diese aufgrund ihrer Wohnungslosigkeit regelmäßig nicht in der Lage sind, erforderliche Belege zu sammeln.
- Im SGB V ist sicherzustellen, dass alle medizinisch notwendigen Arzneimittel wieder durch die GKV übernommen werden, wenn sie ärztlich verordnet sind. Hilfsweise sollen Härtefallregelungen im SGB II und SGB XII für den Kauf regelmäßig wiederkehrender medizinisch notwendiger, nicht verschreibungspflichtiger Medikamente bei Bezieher(innen) von staatlichen Transferleistungen eingeführt werden.
- Die Kosten für notwendige Sehhilfen sollen als einmalige Leistung vom Jobcenter übernommen werden.³¹
- Für Zahnprothesen und Sehhilfen, die von den Krankenkassen bei Vorliegen besonderer Lebenslagen nach § 67 SGB XII übernommen werden, sind Festbetragsregelungen einzuführen.
- Für nichtversicherte wohnungslose Menschen sollen die Krankenkassen bei Vorliegen und Nachweis einer Wohnungslosigkeit einen Schuldenerlass für diese Zeit einräumen. Hier ist davon auszugehen, dass die Beitragsschulden seit Einführung der Versicherungspflicht im Jahr 2007 unverschuldet aufgelaufen sind.
- Ein Schuldenerlass durch die Krankenkassen bei aktuell aufgelaufenen Schulden von versicherten Menschen in besonderen Lebenslagen soll wohlwollend geprüft werden.
- In den fachlichen Hinweisen der Bundesagentur für Arbeit soll klargestellt werden, dass das Jobcenter, das für Tagessatzbezieher die Krankenversicherungspauschale für den Monat als zeitlich erstes örtlich zuständiges Jobcenter zahlt, nicht gleichzeitig eine Abmeldung vornimmt. Es soll in diesen Fällen davon ausgegangen werden, dass der betreffende Hilfesuchende zunächst weiter - also auch für den Folgemonat - berechtigt ist, Leistungen nach dem SGB II zu beziehen. Der Betroffene wird bei der Krankenkasse solange mit dem Status „offen“³² geführt bis die Meldung über das Ende des tatsächlichen Leistungsbezugs vom Jobcenter eintrifft. Damit ist jedenfalls die Beantragung bzw. Ausstellung einer Krankenversicherungskarte möglich.

²⁹ Deutscher Caritasverband e.V.. Sozialpolitische Positionierung „Armut macht krank – Jeder verdient Gesundheit. Wo es an Einkommen, Perspektiven und Bildung fehlt, ist Krankheit ein häufiger Begleiter“, Caritas-Kampagne 2012, S. 30.

<http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/01-09-2012-armut-macht-krank--jeder-verdient-gesundheit?searchterm=%e2%80%9eArmut+macht+krank+%e2%80%93+Jeder+verdient+Gesundheit>.

³⁰ Vgl. Deutscher Verein „Zugänge zu gesundheitlichen Hilfen für wohnungslose Menschen verbessern“. 18.06.2014. <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2014-zugaenge-zu-gesundheitlichen-hilfen-fuer-wohnungslose-menschen-verbessern-empfehlungen-des-deutschen-vereins-fuer-eine-kooperation-sozialer-und-gesundheitsbezogener-hilfen-1226,37,1000.html>.

³¹ § 24 Abs. 3 SGB II müsste für Sehhilfen entsprechend um eine Ziffer 4 ergänzt werden. Alternativ ist die Versorgung über einen Rechtsanspruch im SGB V sicherzustellen.

³² Den Status „offen“ erhalten Personen, die im laufenden Bezug von Leistungen – entweder von Grundversicherungsleistungen oder Arbeitsentgelt – sind und damit den vollen Versicherungsschutz genießen.

Auf Landesebene und kommunaler Ebene

- Auch auf Ebene der Länder und Kommunen ist die flächendeckende Einrichtung und Finanzierung von niedrigschwelligen medizinischen Angeboten in Zusammenarbeit von GKV, Kommunen und Gesundheitsministerien des Bundes und der Länder zu gewährleisten.³³
- Festlegung verbindlicher Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Trägern der Wohnungslosenhilfe und der (sozial-) psychiatrischen Dienste, um wohnungslosen Frauen und Männern mit psychischen Beeinträchtigungen und Erkrankungen Unterstützungsangebote unterbreiten zu können, die an ihre jeweilige Lebenssituation angepasst sind.³⁴
- Verbesserung der Kooperation zwischen Institutionen des Gesundheitswesens und den Anbietern von Gesundheitshilfen für Wohnungslose durch gemeinsame Ausschüsse und Gesprächskreise.

Freiburg, 11. Oktober 2016

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft
Wohnungslosenhilfe
Hartmut Fritz
Vorsitzender

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armut- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berliner Büro),
Tel. 030/ 284447-78, birgit.fix@caritas.de

Karin Vorhoff, Referatsleiterin Sozialraum, Engagement, Besondere Lebenslagen, DCV (Freiburg),
Tel. 0761/200-197, karin.vorhoff@caritas.de

Christiane Kranz, Juristische Referentin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-165, christiane.kranz@caritas.de

Stefan Kunz, Geschäftsführer Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe,
Tel.: 0761/200-378, kagw@caritas.de

³³ Als Beispiel kann hier das Landesprogramm NRW zur Finanzierung niedrigschwelliger Gesundheitshilfen dienen.

³⁴ Vgl. Deutscher Verein „Zugänge zu gesundheitlichen Hilfen für wohnungslose Menschen verbessern“ 18.06.2014. S. 15ff.