

HOLGER EHLERS / JÜRGEN EVERS /  
HELFRID NOGUEIRA / WOLFGANG PICKERT /  
BARBARA REINEKE / REINHARD RÖHR / HELMUTH SCHMIDTKE

# **DIE SITUATION DER ALLEINSTEHENDEN WOHNUNGSLOSEN**

**ENTWICKLUNG UND PERSPEKTIVEN  
FÜR EIN BEDARFSGERECHTES GESAMTHILFESYSTEM**

**AM BEISPIEL HAMBURGS**

**PRAXIS UND SOZIALPLANUNG**

Ehlers/ Evers/ Nogueira  
Pickert/ Reineke/ Röhr/ Schmidtke

Die Situation der alleinstehenden Wohnungslosen

1. Auflage Oktober 1984 350 Exempl.
2. Auflage Oktober 1984 1000 Exempl.
3. Auflage August 1986 1000 Exempl.

Hrsg.: Ambulante Hilfe Hamburg e.V., Lippmannstr. 59,  
2000 Hamburg 50  
Zu bestellen beim Hrsg. gegen Unkostenbeitrag von  
DM 8,- zuzüglich Versandkosten. Nachdruck, auch  
auszugsweise, nur mit Genehmigung des Herausgebers

Wegen der anhaltenden Nachfrage nach dieser Broschüre haben wir uns jetzt entschlossen, eine weitere Auflage drucken zu lassen.

Wir müssen jedoch gleichzeitig darauf hinweisen, daß sich damit auch leider der Preis ziemlich drastisch erhöhen mußte. Mit den beiden vorherigen Auflagen konnten wir nicht einmal 50% der Kosten decken.

In diesem Vorwort wollen wir dem Leser darstellen, welche Veränderungen im Hamburger Hilfesystem für alleinstehende wohnungslose Menschen zwischenzeitlich eingetreten sind und wie diese zu bewerten und einzuordnen sind. Des weiteren wollen wir auf aktuelle Tendenzen eingehen und versuchen diese einzuschätzen. Anschließend werden wir Wege und Möglichkeiten skizzieren, die eine zukünftige Weiterentwicklung der Hilfen für von extremer Armut und Unterversorgung betroffener Menschen, in unserer Stadt, über die jetzt begonnene Ambulantisierung hinaus bedeuten könnten.

Ein entscheidender Zeitpunkt für die Weiterentwicklung des Hamburger Hilfesystems war der Sommer 1985, als der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg beschloß, ab 1986 Mittel in Höhe von 3,1 Millionen Mark für die Einrichtung von fünf stadtteilnahen ambulanten Beratungsstellen bereit zu stellen. So begrüßenswert und wichtig dieser Beschluß auch war, so mußten parallel dazu Entwicklungen registriert werden, die einem kontinuierlichen Aufbau und der Weiterentwicklung bedarfsgerechter Hilfestrukturen entgegenstehen bzw. diese behindern. In den im Kapitel 4 dieser Arbeit beschriebenen Verhandlungen zwischen der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und der Behörde ist es mehrfach zu gegenseitigen Irritationen gekommen und dieses wird - soweit diese Verhandlungsrunde überleben sollte - wahrscheinlich auch weiterhin geschehen. Unsere 1984 geäußerte Hoffnung, daß "sich diese Runde erst allmählich Inhalten und Problemen nähern kann" (S. 29) ist leider nicht in Erfüllung gegangen.

Es kann zusammenfassend festgestellt werden, daß das Interesse der Freien Wohlfahrtspflege fast ausschließlich darin bestand, bei der Verteilung der zu erwartenden Mittel den Proporz der einzelnen Spitzenverbände zueinander auf dem Sozialmarkt genaustens einzuhalten.

Eine verbindliche Festlegung auf bestimmte Arbeitsinhalte und -ziele, die die Rechtsposition der Klienten insbesondere auch gegenüber der durchführenden Stelle der Freien Wohlfahrtspflege stärkt und beschreibt, wurde und wird dagegen nicht gewünscht. Derartiges Ansinnen wird als unzulässiger und unmoralischer Eingriff in die Freiheit der Freien Wohlfahrtspflege angesehen.

Das zentrale Ziel der Freien Wohlfahrtspflege in Verhandlungen mit dem Kostenträger über den Betrieb von Beratungsstellen ist letztlich nur die Sicherung der Finanzierung - eine unbestrittene und notwendige Voraussetzung für den Aufbau einer kontinuierlichen Arbeit.

Vereinbarungen über die jetzt noch zur Debatte stehenden Zuwendungsnebenbestimmungen, die die Verbindlichkeit des Betreuungsangebotes tatsächlich gewährleisten, werden nicht gewünscht.

Die an diesem Punkt aus fachlichen Gesichtspunkten gerechtfertigte harte Position der Behörde konnte diese bei der Proporz- und Verteilungsfrage der Beratungsstellen nicht durchhalten, so daß es jetzt zu einer Vergabe an Träger kommen wird, die von der Behörde intern - auch aufgrund zuvor gemachter Erfahrungen - zurecht als wenig bis gar nicht qualifiziert für diese Arbeit angesehen werden.

Die Struktur des ambulanten Hilfesystems in Hamburg, die allmählich Konturen anzunehmen beginnt stellt sich in Kurzform wie folgt dar:

Es werden, verteilt auf das Hamburger Stadtgebiet, fünf ambulante Beratungsstellen eingerichtet, die von der Behörde "Soziale Kontaktstellen" genannt werden. Jede Beratungsstelle wird personell mit fünf Sozialarbeiterstellen und je einer halben Stelle für hauswirtschaftliche Anleitung und für Verwaltung und zwei Zivildienststellen ausgestattet sein.

Aufgabe der Beratungsstellen sind die Gewährung von persönlicher Beratung und Betreuung gemäß § 72 BSHG, insbesondere den § 7 ff der Rechtsverordnung zu § 72 BSHG.

Diese Aufgaben werden von den jeweils zuständigen behördlichen Stellen an den Träger der Beratungsstelle gemäß § 10, Abs. 5, Satz 2 BSHG delegiert. Die Träger der Sozialhilfe bleiben dem Hilfesuchenden gegenüber verantwortlich. Die von der Beratungsstelle durchgeführte persönliche Hilfe wird von der jeweils zuständigen behördlichen Stelle den Betroffenen bewilligt. Sie erhalten hierüber einen entsprechenden schriftlichen Bescheid. Ein Durchschlag dieses Bescheides geht an die jeweilige Beratungsstelle.

Als Klient der Beratungsstelle wird dementsprechend nur anerkannt, wer die persönliche Hilfe bewilligt bekommen hat oder noch bekommen wird.

Jede Beratungsstelle soll ständig 90 Klienten persönliche Hilfe leisten. Die Kontaktaufnahme zu den Klienten erfolgt sowohl durch Zuweisung behördlicher Stellen, wie auch durch direkte Kontaktaufnahme. Die Behörde will die Arbeit auf die Hilfe für akut wohnungslose Menschen beschränken und insbesondere präventive Arbeit untersagen, da hierfür die jeweiligen Bezirksämter zuständig seien, in deren Bereich die Betroffenen (noch) wohnen.

Tatsache in Hamburg ist jedoch, daß diese Aufgaben für alleinstehende Menschen von den "Sozialen Diensten" der Bezirke nicht geleistet werden. Insofern ist eine zukünftige Konfliktebene für die neuen Beratungsstellen bereits vorgezeichnet.

Es ist langfristig und auch konzeptionell zwar richtig, daß Personen die bisher keinen Kontakt zu dem spezifischen Hilfesystem nach § 72 BSHG hatten, erst gar nicht mit diesem in Kontakt geraten sollten. Unverantwortlich jedoch ist, politische Zuständigkeitsauseinandersetzungen auf dem Rücken der Betroffenen auszutragen und somit weiterhin den unkontrollierten Zustrom in die Obdachlosigkeit und die dafür vorgesehenen Lager zuzulassen.

Parteiliche und seriöse Hilfe für alleinstehende wohnungslose Menschen kann unter solchen Umständen nicht tatenlos zusehen.

Die Behörde verfolgt auch weiterhin die Absicht, daß die Träger der Beratungsstellen quasi als Außenstellen der Hamburger Arbeit- und Beschäftigungs GmbH (HAB) ihren Klienten befristete Arbeitsverhältnisse anbieten. Ähnliches gilt für die Bereitstellung von Wohnraum. Wie aus dem zuvor erwähnten ersichtlich, treten hier Planung und Vorstellungen zu Tage, die letztlich auf moderne Analogien zu dem bisherigen stationären System hinauslaufen.

Auch der formal noch vorhandene Anspruch einer "stadtteilnahen Betreuung" gerät angesichts eines Einzugsgebietes von 320.000 Einwohnern pro Beratungsstelle und vorhandenen Entfernungen von bis zu 15 Kilometern zum reinen Etikett.

Problematisch stellt sich auch zum jetzigen Zeitpunkt die Finanzierung und damit die tatsächliche Realisierung des ambulanten Hilfesystems dar.

Im Haushalt für das Jahr 1986 sind für die Einrichtung und den laufenden Betrieb von fünf Beratungsstellen DM 3,1 Mill. veranschlagt und von der Bürgerschaft bewilligt worden. Die Behörde verpflichtet sich jedoch selbst in einer internen Information an den Senat, diese Mittel nur durch Einsparungen im stationären Etat gemäß § 72 BSHG bereitzustellen - ein Tatbestand, der nach unseren Informationen der beschließenden Bürgerschaft allerdings vorenthalten wurde.

Aufgrund hartnäckiger Widerstände der Freien Träger, gegen Schließungen von Großeinrichtungen oder Platzreduzierungen sowie mangelnder Planungskompetenz auf Behördenseite, trat die Situation ein, daß von den vorgesehenen 3,1 Mill. ein erheblicher Teil wieder in den stationären Bereich verlagert wurde.

Somit konnten erst zwei Beratungsstellen eingerichtet werden, nämlich die unseres Vereins, die im Zeitraum v. 1.1. - 31.3.1986 unter gleichen Bedingungen wie zuvor durch die Finanzierung der Glückspirale ~~arbeitete~~ und dann zum 1.4.1986 personell aufgestockt wurde.

Eine weitere entstand im Bereich des Bezirkes Hamburg-Mitte unter einer kooperativen Trägerschaft zwischen dem "Sozialdienst Katholischer Frauen" und dem "Herz As e. V.", die sich seit dem 1.7.1986 in der Aufbauphase befindet.

Inwieweit es überhaupt in diesem Jahr zu der Einrichtung einer weiteren Beratungsstelle kommen wird, kann zur Zeit überhaupt noch nicht abgeschätzt werden. Als sicher erscheint jedoch, daß es mehr als eine weitere in 1986 nicht geben wird.

Damit besteht die Gefahr, daß das gesamte Reformvorhaben auf halber Strecke stecken bleibt.

Trotz dieser kritischen Einschätzung wollen wir abschließend auf mögliche Perspektiven der Weiterentwicklung des Hilfesystems über die jetzt beschlossene - und hoffentlich doch noch zu realisierende - Ambulantisierung hinaus eingehen.

Sicher kann heute schon gesagt werden, daß der Hilfebedarf durch die beschlossenen fünf Beratungsstellen sowohl quantitativ, wie auch inhaltlich nicht gedeckt werden. Auch ist zu verzeichnen, daß die Nachfrage der Betroffenen nach stationärer Hilfe immer weiter sinkt. Inwieweit zukünftig für Wohnungslose überhaupt ein Bedarf an stationären Einrichtungen besteht, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht entschieden werden. Es steht jedoch fest, daß dieser wahrscheinlich äußerst gering sein wird.

Die ambulante Hilfe befindet sich zur Zeit in der Situation, daß sie sich die normalen gesellschaftlichen Ressourcen (Recht, Wohnung, Arbeit Freizeit, Bildung etc.) für ihr Klientel erst erkämpfen muß.

Dieses geschieht zu einem Zeitpunkt, in dem die Ressourcenverteilung den "Armen" eine immer schlechtere Position zuschreibt. Insofern wird eine zentrale Aufgabe der ambulanten Hilfe, auf längere Zeit, die Beseitigung und Bekämpfung "besonderer Lebensverhältnisse", insbesondere mit Rechtsverwirklichungsstrategien sein.

Dabei sollte klar sein, daß dieses zwangsläufig eine konfliktträchtige Aufgabe in der Auseinandersetzung mit staatlichen Stellen sein wird. Jedem, der über einen längeren Zeitraum mit alleinstehenden Wohnungslosen gearbeitet hat, sollte auch bewußt sein, daß mit der ganzen oder teilweisen Beseitigung von "besonderen Lebensverhältnissen", die sozialen Schwierigkeiten der Betroffenen in vielen Fällen nicht behoben sind. Besonders bei "langwierigen Karrieren" im "traditionellen" Hilfesystem ist dieses der Fall. Auch muß davon ausgegangen werden, daß die Beratungsstellen nicht alle Hilfebedürftigen erreichen werden.

Für einen Teil der langjährigen Wohnungslosen und Degradierten sind Hilfeformen zu entwickeln, die auch Ihnen Lebensräume ohne Verfolgung und Repression ermöglichen, ohne dabei aber die Rechte der Betroffenen außer Kraft zu setzen.

Die Selbstorganisation von Betroffenen muß in solchen Fällen ebenfalls von Anfang an Berücksichtigung finden.

Die ambulante Hilfe mittels Beratungsstellen, inklusiv Gewährleistung persönlicher Hilfe, findet auch nach Vermittlung der Klienten in Wohnungen klare Grenzen ihrer Möglichkeiten. So ist das Phänomen der Isolation der Betroffenen in ihren eigenen Wohnungen nicht in der Ersatzbeziehung Sozialarbeiter/Klient lösbar.

Die Isolation weitet sich auf immer mehr Personenkreise aus und zwar in jedem Stadtteil. Real zugängliche Begegnungsmöglichkeiten für Arme, insbesondere für ehemalige Wohnungslose existieren nicht. Um dieses zu verändern, stellt der Aufbau von Treffpunkten in demokratischen Selbstorganisationsformen den Betroffenen einen möglichen Weg dar, der der zunehmenden Vereinzelung von Armen in unserer Gesellschaft begegnen könnte.

Ein neues Projekt unseres Vereins in Hamburger Stadtteil Dulsberg orientiert sich konzeptionell in diese Richtung. Der Stadtteil Dulsberg zeichnet sich durch starke Verarmungstendenzen und einem extrem hohen Anteil von Alleinstehenden aus.

Über unsere Erfahrungen in diesem Projekt hoffen wir bereits Anfang des nächsten Jahres in einer weiteren Broschüre berichten zu können.

Hamburg, Anfang August 1986

Der Herausgeber

DIE SITUATION DER ALLEINSTEHENDEN WOHNUNGSLOSEN

Entwicklung und Perspektiven für ein bedarfsgerechtes Gesamthilfesystem

Am Beispiel Hamburgs

Vorwort	5
1. Zum Phänomen der sogenannten Nichtseßhaftigkeit	7
1.1. Personenkreis, Zahlenmaterial und Begriffsbestimmung	7
1.1.1. Personenkreis	7
1.1.2. Zahlenmaterial	8
1.1.3. Begriffs- und Definitionsproblematik	8
1.2. Zum Stand der Forschung	8
1.3. Zur Lebenssituation der alleinstehenden Wohnungslosen	9
1.4. Vorliegende Erklärungs- und Untersuchungsansätze	10
1.4.1. Psychiatrisch-neurologische Ansätze	10
1.4.2. Psychologische Ansätze	11
1.4.3. Organisch-medizinische Ansätze	12
1.4.4. Alkoholismus und Trinkverhalten alleinstehender Wohnungsloser	12
1.4.5. Soziologische Ansätze	13
1.4.6. Zusammenfassung und Bewertung vorliegender Ansätze und Befunde	14
1.5. Konsequenzen und Anforderungen an die Hilfepraxis	15
1.6. Die Situation der alleinstehenden Wohnungslosen in Hamburg	17
2. Das gegenwärtige Hilfesystem für alleinstehende Wohnungslose in Hamburg	18
2.1. Die behördliche Gestaltung des Hilfesystems	18
2.2. Die Gestaltung der Hilfen nach § 72 BSHG durch die freien Träger	21
2.2.1. Stationäre Einrichtungen freier Träger	21
2.2.2. Ambulante Stellen freier Träger	23

3.	Veränderungen im Hilfesystem seit 1981	25
3.1.	"Fehlbelegungsdiskussion"	25
3.2.	Neue Fachliche Weisung zu § 72 BSHG vom 26.10.82	27
4.	Aktuelle Verhandlungen zur Neugestaltung des Hilfesystems	28
5.	Vorschläge zur Entwicklung eines bedarfsgerechten Hilfesystems	34
5.1.	Vorbemerkung	34
5.2.	Verdeutlichung des Hilfebedarfs	35
5.3.	Grundsätzliche Ziele der Neugestaltung des Hilfesystems	37
5.4.	Vorschläge zum Einstieg in ein ambulantes Hilfesystem	38
5.4.1.	Personenkreis	38
5.4.2.	Ziel	38
5.4.3.	Arbeitsweise	38
5.4.4.	Personal	39
5.4.5.	Finanzierung	39
5.4.6.	Koordination und Fachaufsicht	41
5.4.7.	Umsetzung	42
5.4.8.	Übersicht über die Vorschläge	44
5.5.	Resümee	45
	Literaturverzeichnis	

## Vorwort

In der Mitte der siebziger Jahre begann in der Nichtseßhaftenhilfe - ein Begriff, der vielleicht die Qualität des Hilfesystems, nicht jedoch die Problemlagen der Betroffenen kennzeichnet - eine intensive Theorie- und Konzeptdiskussion, die bis zum heutigen Tage intensiv weitergeführt wird. Diese Diskussion war dringend notwendig und auch lange überfällig. Wie immer, wenn auch Ansätze veröffentlicht werden, die ein gesamtes Hilfesystem in Frage stellen, wurde auch hierbei oft vorschnell auf "Ideologie", "Praxisferne", ja manchmal sogar auf "Unchristlichkeit" verwiesen. Festzuhalten bleibt aber auch, daß diese Diskussion und die dabei gewonnenen theoretischen Einsichten zu einer deutlichen Bewußtseinsveränderung in der Praxis, an der Basis geführt haben.

Aber auch noch etwas anderes ist seit Ende der siebziger Jahre geschehen: die Sparpolitik im Sozialbereich ist mit einer ungemeinen Geschwindigkeit zur Realität geworden, ohne daß sich Widerspruch und organisierter Widerstand auch nur annähernd erfolgreich artikulieren bzw. installieren ließen.

Wissenschaftliche Untersuchungen zur Armutssituation in der Bundesrepublik Deutschland spielten in der wissenschaftlichen Diskussion vor zehn Jahren überhaupt keine Rolle. Innerhalb von nur wenigen Jahren haben ökonomische Entwicklung und die Sparpolitik im Sozialbereich eine "Neue Armut" produziert, die in diesem Ausmaß zuvor nicht für möglich gehalten wurde. Sozialpolitische Themen sind damit in der öffentlichen Diskussion wieder mehr in den Vordergrund gerückt. Begleitet wird dieser Prozeß aber auch von Forderungen und Bestrebungen nach mehr "Selbsthilfe", "Ehrenamtlichenarbeit" als neue "Wunderwaffen" zukünftiger Sozialarbeit.

In dieser Situation haben dann auch die Kostenträger der Hilfemaßnahmen für alleinstehende wohnungslose Menschen die "ambulante Hilfe" entdeckt - sicherlich nicht allein aufgrund fachlich-inhaltlicher Argumente. Dies gilt auch für Hamburg, dem qualitativen Schlußlicht in der Hilfe für alleinstehende Wohnungslose im Vergleich zu anderen großstädtischen Räumen in der Bundesrepublik. Hamburg - eine Großstadt mit einer zur Zeit extrem hohen Arbeitslosenquote, andererseits aber immer noch die bei weitem reichste Region innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (gemessen an dem durchschnittlichen Prokopfeinkommen). In dieser Stadt, in der für ambulante Hilfen auch in Zeiten "voller Kassen" diesem Personenkreis nur lächerliche Beträge zur Verfügung gestellt wurden, hat die Sozialbehörde neuerdings die Ambulantisierung des gesamten Hilfesystems in einem großen Schlag auf ihre Fahne geschrieben. Wie dieses Vorhaben auf dem zuvor in diesem Text angedeuteten Hintergrund zu bewerten ist, ist eine nicht unerhebliche Aufgabe dieser Arbeit.

Wir werden uns aber nicht nur auf diese Bewertung beschränken, sondern einen eigenen Vorschlag zur schrittweisen Realisierung bedarfsgerechter Hilfestrukturen unterbreiten. Wir werden dabei im einzelnen wie folgt vorgehen: zunächst werden wir versuchen, die Problemlagen der alleinstehenden Wohnungslosen exakt zu kennzeichnen (Kapitel 1.). Im 2. Kapitel stellen wir diesem Bedarf das tatsächliche Hamburger Hilfesystem gegenüber, bevor wir zusätzlich zu der Analyse des Hilfesystems die objektiven Verschlechterungen der Hilfen, die seit 1981 bereits vollzogen wurden, aufzeigen werden (Kapitel 3.). Unter Berücksichtigung des bis dahin

aufgezeigten Gesamtzusammenhangs werden wir in Kapitel 4. die aktuellen Verhandlungen zur Neugestaltung des Hilfesystems zwischen den freien Trägern und der Behörde darstellen und beleuchten, bevor wir selber einen konstruktiven Planungsvorschlag für den Einstieg in ein bedarfsgerechtes Hilfesystem unterbreiten (Kapitel 5.).

Alle Autoren dieser Arbeit stehen in der täglichen Praxis der Hilfe für alleinstehende wohnungslose Menschen; sie wissen also, was die tägliche Begegnung mit Armut, Leid und Elend bedeutet. Mit unserer Veröffentlichung verfolgen wir im wesentlichen zwei Ziele: einerseits wollen wir deutlich machen, daß Praxis und Sozialplanung keine unüberbrückbaren Gegensätze darstellen. Damit wollen wir Kollegen in anderen Teilen der Bundesrepublik Mut machen, unserem Beispiel in ihrer Region zu folgen.

Als zweites halten wir es für unbedingt erforderlich, daß sich gerade Kollegen aus der Praxis die Zeit nehmen, sich ohne schlechtes Gewissen an der Fachdiskussion zu beteiligen und diese endlich nicht mehr - wie häufig noch zu beobachten - als Bedrohung empfinden. Damit verstehen wir unsere Arbeit letztlich als einen selbstbewußten Beitrag zur Fachdiskussion, die wir nicht mehr nur anderen Ebenen überlassen wollen. Nicht zuletzt deshalb treten wir mit unserem Beitrag auch an die Öffentlichkeit heran.

Letztlich ist es an dieser Stelle keinesfalls nur unsere Pflicht, einigen Menschen besonderen Dank auszusprechen. Dieser gilt zuerst Marlies Borchardt, die sich geduldig auch öfters mit handgeschriebenen Manuskripten zufriedengab und alles trotzdem in die in dieser Arbeit von dem Leser vorzufindende Schriftform brachte. Uta Barten gestaltete nicht nur das Titelblatt, sie war bei allen gestalterischen Fragen und beim intensiven Korrekturlesen sehr behilflich. Schließlich gilt unser Dank unseren Arbeitskolleginnen und -kollegen, die manche zusätzliche Dienststunde in der Zeit des Entstehens dieser Arbeit für uns mit übernahmen.

Hamburg, im September 1984

Die Autoren

## 1. Zum Phänomen der sogenannten Nichtseßhaftigkeit

Im folgenden wird zunächst versucht, den Personenkreis der sogenannten Nichtseßhaften zu kennzeichnen.

Es folgt empirisches Zahlenmaterial auf Bundesebene.

Daran anschließend wird auf die Begriffs- und Definitionsproblematik eingegangen werden.

Im zweiten Abschnitt wird ein kurzer Überblick über den Stand der Forschung zu dieser Problematik gegeben.

Bevor unter 1.4. vorliegende Erklärungs- und Untersuchungsansätze dargestellt werden, soll zunächst auf die wichtigsten Elemente der Lebenssituation der alleinstehenden Wohnungslosen eingegangen werden (1.3.).

Im einzelnen werden dann Ergebnisse und Ansätze psychiatrisch-neurologischer (1.4.1.), psychologischer (1.4.2.), organisch-medizinischer (1.4.3.), zu Alkoholismus und Trinkverhalten (1.4.4.) und soziologischer (1.4.5.) Forschungen vorgestellt. Daran anschließend erfolgt eine Zusammenfassung und Gesamtbewertung dieser Befunde (1.4.6.), bevor daraus Konsequenzen für die Praxis der Hilfe für alleinstehende Wohnungslose abgeleitet werden (1.4.7.). Im letzten Abschnitt erfolgt eine Kurzbeschreibung der Situation der alleinstehenden Wohnungslosen in Hamburg in ihren wichtigsten Elementen (1.5.).

### 1.1. Personenkreis - Zahlenmaterial und Begriffsbestimmung

#### 1.1.1. Personenkreis

Der Personenkreis der sogenannten Nichtseßhaften wird durchgängig sowohl in der Literatur als auch von Praktikern als ein sehr heterogener beschrieben, wenn folgende Kriterien zusammentreffen: Volljährig und alleinstehend und Leben ohne eigene Unterkunft sowie ohne gesichertes Einkommen im Zustand der Hilfebedürftigkeit (Goschler 1983, S. 7).

Bedeutsam ist weiterhin, daß die Tatsache, wer zum Personenkreis der sogenannten Nichtseßhaften gerechnet wird und wer nicht, weitgehend von der historischen Entwicklung des bestehenden Hilfesystems für den Personenkreis abhängt.

### 1.1.2. Zahlenmaterial

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe (BAG) schätzt die Zahl der sogenannten Nichtseßhaften in der BRD auf 80.000 bis 100.000 Personen, wobei der Anteil der Frauen auf ca. 5% geschätzt wird. Hierzu bleibt anzumerken, daß zum einen das Registrier- und Zählverfahren der BAG einer Korrektur bedarf und daß der Anteil der alleinstehenden wohnungslosen Frauen aufgrund der Spezifität des Hilfesystems sicherlich höher liegt.

In diesem Zusammenhang soll auch darauf hingewiesen werden, daß Daten zur regionalen Mobilität sogenannter Nichtseßhafter deutlich machen, daß häufiger Ortswechsel eben nicht zum zentralen Merkmal dieses Personenkreises erhoben werden kann. Die vorliegenden Untersuchungen (insbesondere Weeber u.a. 1976) bringen dagegen die Bedeutung der Wohnungslosigkeit zum Ausdruck.

### 1.1.3. Begriffs- und Definitionsproblematik

Die Tatsache, daß Wohnungslose in sogenannte Nichtseßhafte umetikettiert worden sind, ist vor allem der nationalsozialistischen Ideologie und der daraus resultierenden Sozialpolitik zu verdanken. Hinzu kommt die unkritische und bedenkenlose Weiterführung dieses Begriffes durch die Freie Wohlfahrtspflege nach dem 2. Weltkrieg. Es mußte bis 1982 dauern, ehe der Geschäftsführer der BAG Nichtseßhaftenhilfe, Heinrich Holtmannspötter, dazu aufforderte, den Begriff Nichtseßhaftigkeit überhaupt nicht mehr zu benutzen. Holtmannspötter weist im einzelnen nach, daß mit dem Begriff Nichtseßhaftigkeit ein Begreifen des Handelns und der Lage der Betroffenen nicht möglich ist, sondern dieses gerade durch ihn selber verhindert wird (Holtmannspötter 1982). Deshalb soll richtigerweise im folgenden von alleinstehenden Wohnungslosen gesprochen werden.

### 1.2. Zum Stand der Forschung

Sozialwissenschaftliche Erklärungs- und Untersuchungsansätze über die Notsituation der Betroffenen, in denen auch empirisches Datenmaterial erhoben wurde, sind erst seit den 70er Jahren zu verzeichnen, wovon nur die Bielefelder Grundlagenstudie Anspruch auf Repräsentativität ihrer Daten erhebt. Göschler weist zu Recht in bezug auf die Repräsentativität der "Bielefelder Grundlagenstudie" auf zwei Einschränkungen hin: zum einen ist bei den Befragten nicht genau der Zeitpunkt der ersten

Wohnungslosigkeit bestimmt worden, wodurch in den betreffenden Angaben zu jeweils 28% Befunde aus der Zeit der Wohnungslosigkeit und damit den typischen Lebensumständen der Betroffenen enthalten sind. Zum anderen lag der erste Wohnungsverlust durchschnittlich 13 Jahre zurück, und nur 9,6% der Befragten waren sogenannte Neuauftritte. Die BAG-Zentralkartei weist jedoch zum gleichen Zeitpunkt eine durchschnittliche Dauer der Wohnungslosigkeit der Betroffenen von 7 Jahren und 39,4% Neuauftritte nach (Goschler 1983, S. 8).

Als weitere Ansätze sind in diesem Zusammenhang zu nennen: die vom Büro Weeber im Auftrag der Stadt Stuttgart erstellte Studie (1976), die psychologischen Untersuchungen von Wickert u.a. (1976/77) und die Studien des "Innovationsprojektes Nichtseßhaftenhilfe" an der Universität Tübingen (1977-1980).

Bei der Darstellung und Erklärung der Situation alleinstehender wohnungsloser Personen wird auf diese Untersuchungen, insbesondere jedoch auf die Ergebnisse der Grundlagenstudie, zurückgegriffen werden.

### 1.3. Zur Lebenssituation der alleinstehenden Wohnungslosen

Obwohl die genauen Umstände, unter denen die Betroffenen ihre Wohnungen verloren haben, noch nicht im einzelnen erforscht sind, so weisen die vorliegenden Untersuchungen doch auf die zentrale Bedeutung der Arbeitslosigkeit in diesem Zusammenhang hin (vgl. Goschler 1983, S. 8). Darüber hinaus ist es wichtig, zu beachten, daß ein erheblicher Anteil der alleinstehenden Wohnungslosen zu den Personen gehören oder gehörten, die mit dem Verlust ihres Arbeitsplatzes auch ihre Wohnung verlieren. Die Grundlagenstudie weist auch besonders auf die Bedeutung der Heimsozialisation hin (Grundlagenstudie S. 269-270, zitiert bei Goschler 1983, S. 9).

Die Lebenssituation der alleinstehenden Wohnungslosen ist weiterhin gekennzeichnet durch:

- abhängig sein von den schlechtesten Arbeitsplätzen in starker Konkurrenzsituation zu Mitgliedern anderer Randgruppen
- Fehlen von notwendigen Papieren
- keine materielle Absicherung über einen längeren Zeitraum und damit permanente existentielle Bedrohung
- keine Gelegenheit für Kleiderwechsel und Körperpflege
- Alkohol als Wärmespender, der ein Überleben in der kalten Jahreszeit oft mit ermöglicht
- Erlernen und Überleben in der spezifischen Existenzform des Wohnungslosen: Permanenter Kampf um Geld, Schlafen, Essen, Trinken, Plätze für die Nacht oder den Tag.

Erwähnt werden muß weiterhin, daß bis zur großen Strafrechtsreform 1974 allein schon die Lebensform Wohnungslosigkeit zum Straftatbestand erhoben wurde. Bezeichnenderweise gibt es erst seit dieser Reform das

Phänomen der sogenannten Stadtstreicherei. Es ist in diesem Zusammenhang jedoch festzuhalten, daß ein Leben in bitterster materieller Not, den Unbilden der Witterung ausgesetzt, wiederum zu Straftaten, die in der typischen Lebenssituation begründet sind, führen kann. Hinzu kommt, daß die alleinstehenden Wohnungslosen den Übergriffen von Polizei, aber auch von z.B. rechtsradikalen Jugendlichen ziemlich schutzlos ausgesetzt sind.

Diese Kurzbeschreibung der Lebenssituation von Wohnungslosen, gerade wenn sie keinen gesicherten Heim- oder Schlafplatz haben, ist besonders bei der Bewertung der vorliegenden psychiatrisch-neurologischen, psychologischen, aber auch organisch-medizinischen Befunde zu berücksichtigen.

Zusammenfassend kann mit Goschler festgestellt werden, daß "alleinstehende Wohnungslose in einem Ausmaß von absoluter materieller Armut sowie Existenzbedrohung und Schutzlosigkeit leben, wie es bei anderen gesellschaftlichen Gruppen in den entwickelten westlichen Industriegesellschaften sonst nicht vorkommt" (Goschler 1983, S.10).

#### 1.4. Vorliegende Erklärungs- und Untersuchungsansätze

##### 1.4.1. Psychiatrisch-neurologische Ansätze

Psychiatrische Untersuchungen an alleinstehenden Wohnungslosen sind die historisch ältesten. Man fand bereits im vorigen Jahrhundert viele Epileptiker unter den Wohnungslosen. Ebenfalls im vorigen Jahrhundert wurde die psychiatrische Kategorie des "Wandertriebes" erfunden, die während des Nationalsozialismus vor allem von Mayer zu ihrem Höhepunkt getrieben wurde (vgl. Mayer 1934, zitiert bei Goschler 1983, S.11). Noch heute ist imübrigen die "Wandertrieb"-Theorie bei einigen altgedienten Praktikern in Einrichtungen der Nichtseßhaftenhilfe zu hören.

Einen weiteren bis heute vertretenen Ansatz bildet das Psychopathie-Konzept, das erst jüngst wieder von Garcia 1982 aufgegriffen wurde. In diesem Konzept wird als Hauptursache für die Wohnungslosigkeit eine in verschiedenen Schattierungen auftretende abnorme Persönlichkeit gesehen.

Insgesamt ist zu diesem Bereich der Forschung festzustellen, daß "nacheinander so ziemlich jedes psychiatrische Krankheitsbild bei Nichtseßhaften gehäuft diagnostiziert und als verursachend interpretiert" wurde (Ballstädt 1974, S.60). Zweitens haben die psychiatrischen Erklärungsansätze und die daraus resultierenden Folgen "unsägliches Leid über die Betroffenen gebracht" (Goschler 1983, S. 12).

Als Drittes ist anzuführen, daß allen psychiatrischen Untersuchungen äußerst selektive Stichproben bescheinigt werden müssen (vgl. Schrick 1976, Evers 1977, Goschler 1983).

Als Viertes ist zu beachten, daß, selbst wenn unter einem kleinen Teil der Wohnungslosen auffällige psychiatrische Befunde zu registrieren sind, sich hiermit a) keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Verursachung der Wohnungslosigkeit ziehen und b) sich schon gar nicht bestehende Einrichtungen und Hilfskonzepte durch sie rechtfertigen lassen.

Aus den eben genannten Gründen lehnt die BAG Nichtseßhaftenhilfe heute Erklärungsansätze psychiatrisch-neurologischer Art zu Recht ab, da sie für die Wohnungslosigkeit von Alleinstehenden weitgehend keinen Erklärungswert besitzen.

#### 1.4.2. Psychologische Ansätze

Psychologische Untersuchungen wurden im wesentlichen in den siebziger Jahren vorgenommen. Hierbei ist vor allem Wickert zu nennen, der in seinem Forschungsbericht "Zur Persönlichkeit des Nichtseßhaften" mehrere Diplomarbeiten verarbeitete (Wickert 1976). Im Rahmen dieser von Wickert geleiteten Untersuchungen wurde eine Fülle empirischer Daten erhoben, die im einzelnen hier nicht vorgestellt und diskutiert werden sollen (vgl. hierzu ausführlich Evers 1977, S. 12-30).

Als zentrale Ergebnisse der Untersuchungen von Wickert und seinen Mitarbeitern sind zu nennen:

- Seine aufgrund erster Berührungen mit dem Personenkreis der alleinstehenden Wohnungslosen - vor allem in größeren stationären Einrichtungen - gewonnene Ausgangshypothese, daß sich alleinstehende Wohnungslose durch signifikante Fehler im ihrem Handeln (vor allem im Planungsverhalten und in der Konfliktbewältigung) auszeichnen, konnte in keinem Fall der aufgestellten Untersuchungshypothesen bestätigt werden. Einige Ergebnisse wiesen demgegenüber in die genau entgegengesetzte Richtung.
- Alleinstehende Wohnungslose verfügen über ein sehr angepaßtes Werte- und Normensystem (Wickert 1976, S. 161, ebenso Weber 1977, S. 71-77).
- Alleinstehende Wohnungslose zeichnen sich im Vergleich zu Durchschnittswerten der Gesamtbevölkerung durch ein extrem hohes Maß an Depressivität und Unzufriedenheit mit ihrer Lebenssituation aus (Wickert 1976, S. 285 und S. 264 f).

Zu erwähnen bleibt außerdem, daß Wickert u.a. davon ausgegangen waren, daß bei alleinstehenden Wohnungslosen derart starke Fehler im Planungs- und Konfliktbewältigungsverhalten anzutreffen seien, daß soziale Faktoren dies nicht hinreichend erklären könnten, sondern Prädispositionen dies letztlich nur bewirken könnten.

Wie schon erwähnt, widerlegen seine eigenen Untersuchungen dies eindeutig: Alleinstehende Wohnungslose können demnach nicht als ein Personenkreis mit spezifischen Persönlichkeitsdeterminanten gekennzeichnet und beschrieben werden.

### 1.4.3. Organisch-medizinische Ansätze

Obwohl in der Praxis der Hilfe für alleinstehende Wohnungslose stehende Personen immer wieder über den schlechten Gesundheitszustand ihres Klientels berichten und vor allem häufig die Folgen von Arbeitsunfällen beobachten, stellt Goschler zu Recht fest, daß bisher keine systematische organisch-medizinische Analyse des Gesundheitszustandes der alleinstehenden Wohnungslosen vorliegt (Goschler 1983a, S. 9).

Erhoben wurden organische Befunde bisher nur im Rahmen der Bielefelder Grundlagenstudie, jedoch nicht systematisch unter Anwendung statistischer Vergleichsverfahren ausgewertet. Goschler (1983a) stellt die medizinischen Befunde aus der Grundlagenstudie dar und stellt dabei einen "überraschend hohen Krankenstand und die Konzentrierung auf wenige Befunde" fest (1983a, S.9). Dies sind vor allem Erkrankungen der Wirbelsäule und der Gelenke, entzündliche Erkrankungen der Atmungsorgane und Erkrankungen der Verdauungsorgane (vgl. ebenda S. 9 f.). Die Wirbelsäulen- und Gelenkerkrankungen weisen eindeutig auf Überlastungen durch Schwerarbeit, ob im Kindes- oder Jugendalter oder aber erst später, und deren Folgen hin. Die entzündlichen Erkrankungen der Atmungsorgane zeigen eindeutig die Einschränkung der Erwerbsfähigkeit alleinstehender Wohnungsloser an. Die Erkrankungen der Verdauungsorgane sind vor allem auf schlechte Ernährung und auf psychische Belastungen zurückzuführen, wobei auch hier die Leistungsfähigkeit vieler Betroffener eingeschränkt ist.

Insgesamt ist festzustellen, daß eine Gegenüberstellung des bisher festgestellten Krankheitsstandes und den tatsächlich gegebenen medizinischen Behandlungs- und Rehabilitationsmöglichkeiten einen Zustand offenbart, der nur als Skandal bezeichnet werden kann. Dies gilt insbesondere dann besonders scharf, wenn die mit dem Aufenthalt in Arbeiterkolonien verbundene - oft stark leistungsorientierte - Arbeitspflicht berücksichtigt wird. Evers stellte 1977 bei einer Befragung stationärer Einrichtungen fest, daß diese selbst angeben, bei Werkstattarbeit überwiegend den Leistungsaspekt zu betonen (vgl. Evers 1977, S. 86-87).

### 1.4.4. Alkoholismus und Trinkverhalten alleinstehender Wohnungsloser

Alkoholismus wird von einem Teil der Praktiker in der Hilfe für alleinstehende Wohnungslose, vor allem in der stationären Hilfe, häufig als 'das Problem in der Praxis' dargestellt. Die vorliegenden Untersuchungen zu dieser Problematik lassen diese These jedoch in keinem Fall zu. Ohne hier auf die Einstufungsproblematik "Alkoholiker" (vgl. hierzu vor allem Antons und Schulze 1976 und 1977) näher einzugehen, bleibt jedoch zu bemerken, daß klar zwischen körperlicher Abhängigkeit und Alkoholmißbrauch unterschieden werden muß, und zwar in dem Sinne, daß von Alkoholismus nur bei medizinisch diagnostizierter körperlicher Abhängigkeit gesprochen werden kann.

Goschler kommt nach Betrachtung der Befunde der Grundlagenstudie zu folgender Aussage: "Nach den oben genannten Daten und Einschränkungen ist die Zahl von körperlich Abhängigen unter den Wohnungslosen auf etwa 30% oder geringfügig darunter zu schätzen." (Goschler 1983a, S. 10) Demgegenüber trifft nach Aussage des Arztes der Krankenabteilung der Diakonischen Heime Kästorf nur auf unter 10% der dort behandelten Klienten die Diagnose "körperliche Abhängigkeit" zu (mündliche Mitteilung 1983).

Es bleibt also festzuhalten, daß alle Aussagen, die einem überwiegenden Teil der Wohnungslosen "Alkoholismus" bescheinigen, eindeutig falsch sind. Auch ein Zusammenhang zwischen "Alkoholismus" und Wohnungsverlust läßt sich nicht nachweisen. Deshalb sind auch Forderungen von Praktikern, Hilfe für alleinstehende Wohnungslose überwiegend als Suchtarbeit zu begreifen und zu handhaben, zurückzuweisen.

#### 1.4.5. Soziologische Ansätze

Es liegen unterschiedliche soziologisch orientierte Ansätze (vgl. hierzu im einzelnen Goschler 1983 und die dort angegebene Originalliteratur) vor, wobei jedoch festzustellen ist, daß keinem dieser Ansätze bescheinigt werden kann, die Lebenskarrieren und die Lebenssituation alleinstehender Wohnungsloser und auch das empirische Material, das die Grundlagenstudie lieferte, hinreichend und umfassend zu erklären. Es werden lediglich Aspekte der gesellschaftlichen Ausgliederungsprozesse und der Situation, in der alleinstehende Wohnungslose leben, thematisiert. Dabei zeigt sich auch, daß zum einen in anderen Zusammenhängen gewonnene theoretische Ansätze zu unkritisch auf alleinstehende Wohnungslose übertragen werden (vgl. Goschler 1983a, S. 12f) und daß herkömmliche Theorien der Devianzforschung allenfalls zur Erklärung von Aspekten, die im Rahmen der Prozesse auftreten, die zum Wohnungsverlust führen und das Wohnungslosbleiben aufrechterhalten, heranzuziehen sind (vgl. Evers 1977, S. 56-72 u. S. 74).

Aus der Grundlagenstudie und aus Kohlbeckers Forschungen im Rahmen des EG-Projektes (Kohlbecker 1977) liegen vor allem Daten zu den Sozialisationsbedingungen, der Berufskarriere und der Analyse der Bedingungen in stationären Einrichtungen vor. Im wesentlichen folgende:

- Alleinstehende Wohnungslose stammen aus Herkunftsfamilien, deren materielle Versorgung in der Mehrzahl nicht dauernd gesichert war (Grundlagenstudie, zitiert nach Goschler 1983a, S. 13).
- Die Belastungen, die bereits in der Herkunftsfamilie zu registrieren sind, setzen sich im beruflichen Werdegang der Betroffenen rapide fort (ebenda, S. 14).
- Die Betroffenen geraten auf einen Weg, der noch nicht im Detail systematisch erforscht wurde; in ein überwiegend stationär orientiertes Hilfesystem, das seinem gesetzlichen Auftrag nach gesellschaftlicher Eingliederung (Hilfe zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft gemäß § 72 BSHG) überwiegend nicht nachkommt (vgl. vor allem Kohlbecker 1977).

- In der Praxis sind häufig unkontrollierte Entlassungen aus anderen Hilfebereichen (Suchtkrankenhilfe, Psychiatrie, Heimerziehung) und aus der Haft sowie Zuständigkeitsrängeleien zwischen Sozial- und Arbeitsämtern zu Lasten der Betroffenen zu beobachten.

#### 1.4.6. Zusammenfassung und Bewertung vorliegender Ansätze und Befunde

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß zu den Problemlagen alleinstehender Wohnungsloser relativ wenige Forschungen vorliegen, wobei nur die Grundlagenstudie der BAG annähernd Repräsentativität beanspruchen darf. Neben diesem Manko leiden Forschungsansätze vor allem darunter, daß Teilergebnisse, die an irgendwelchen Stichproben gewonnen wurden, oft vorschnell auf die Gesamtpopulation der alleinstehenden Wohnungslosen übertragen wurden, wobei außerdem die Frage nach adäquaten Kontrollgruppen sträflich vernachlässigt wurde. Einen noch wesentlich folgenreicheren Tatbestand stellt die Tatsache dar, daß diese Ergebnisse dann noch zusätzlich zur Rechtfertigung bestimmter bestehender stationärer Hilfsformen herangezogen werden. Dies wiegt umso schwerer, da in den allermeisten Forschungen die Funktion und die Bedeutung des Hilfesystems für die gesellschaftliche Ausgliederung bzw. deren Manifestierung völlig ausgeblendet wurde. Die wenigen Untersuchungen zur Wirkungsweise des Hilfesystems weisen demgegenüber daraufhin, daß insbesondere stationäre Einrichtungen keine dem gesetzlichen Auftrag des § 72 BSHG folgende, gesellschaftlich eingliedernde Funktion haben, sondern genau das Gegenteil begründet zu vermuten ist.

Resümierend aus allen bisher vorliegenden Forschungsergebnissen ist festzuhalten, daß es sich bei dem Personenkreis der alleinstehenden Wohnungslosen um einen Personenkreis mit sehr heterogenen Merkmalen handelt, bei dem als umfassende und gemeinsame Merkmale nur seine Wohnungslosigkeit, sein Leben in ungesichter materieller Existenz und seine soziale Isolation zu konstatieren sind. Alle Versuche, darüberhinaus spezifische, vor allem die Wohnungslosigkeit determinierende Persönlichkeitsmerkmale ausfindig zu machen, müssen als gescheitert bezeichnet werden.

Neben systematischer Erforschung des Hilfesystems und dessen Funktion wurden in den bisherigen Forschungen die genauen Umstände des Wohnungsverlustes und der Gesundheitszustand der Betroffenen aus organisch-medizinischer Sicht vernachlässigt. Die bisherigen Ergebnisse legen weitere Forschungen in diesen Bereichen zwingend nahe.

### 1.5. Konsequenzen und Anforderungen an die Hilfepraxis

Bevor der Versuch unternommen wird, aus den bisher vorliegenden Forschungsergebnissen Konsequenzen und Anforderungen für ein bedarfsgerechtes Hilfesystem abzuleiten, soll daran erinnert werden, daß die Hilfepraxis für alleinstehende Wohnungslose einem gesetzlichen Auftrag zu folgen hat: Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten mit dem Ziel der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft. Dies ist eindeutig keine "exterritoriale Heimgemeinschaft" oder ähnliches, sondern eine Gemeinschaft in der Gesellschaft. Jede Hilfeform, die "Integration in die Gesellschaft" nicht zum ausdrücklichen Ziel erhebt oder aber dieses Ziel nicht verfolgt, entspricht nicht dem gesetzlichen Auftrag. Bei aller Freiheit freier Wohlfahrtspflege bleibt auch diese mit den von ihr unterhaltenen Einrichtungen nicht von diesem Auftrag ausgenommen.

Inhaltlich bedeutet die Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrages nun grundsätzlich, an den sozialen Tatbeständen, durch die der Personenkreis der alleinstehenden Wohnungslosen gekennzeichnet ist, Grundlegendes zu ändern, auch dann, wenn die Hilfeinstitutionen und ihre Mitarbeiter zur Zeit nicht über ausreichend Macht zur Erreichung dieses Ziels verfügen. Jede Hilfepraxis und jede zukünftige Änderung der Hilfepraxis hat sich an diesem Ziel messen zu lassen. Was bedeutet das eben Gesagte nun im einzelnen?

- Die Hilfe für alleinstehende Wohnungslose hat grundsätzlich und für alle Betroffenen an dem Zustand der Wohnungslosigkeit etwas zu ändern. Ziel jedes Hilfeprozesses ist die eigene Wohnung. Erst dort können Hilfeprozesse abgeschlossen werden.
- Das Leben alleinstehender Wohnungsloser muß im Verlauf des Hilfeprozesses auf eine dauerhaft gesicherte Existenzgrundlage im Rahmen gesetzlicher Möglichkeiten gestellt werden. Das ist Voraussetzung und Basis eines erst dann wieder möglichen Lebens in der Gemeinschaft.
- Die Hilfe für alleinstehende Wohnungslose hat dafür Sorge zu tragen, daß sich für die Betroffenen reale Möglichkeiten eröffnen, aus ihrer sozialen Isolation herauszukommen.
- Neben diesen grundlegenden, für alle alleinstehenden Wohnungslosen zu realisierenden Maßnahmen ist die individuelle Hilfe in persönlichen Angelegenheiten soweit zu leisten, wie sie von den Betroffenen gewünscht wird.

Soviel zunächst zu den grundsätzlichen Anforderungen an eine bedarfsgerechte Hilfepraxis für alleinstehende Wohnungslose. Abschließend soll in diesem Kapitel auf der einen Seite noch etwas zu häufig in der Praxis anzutreffenden Hilfeauffassungen und -zielen gesagt werden, die aufgrund der vorliegenden Forschungsergebnisse nicht haltbar sind, zum anderen etwas dazu, wo aufgrund des heutigen Erkenntnisstandes die Schwerpunkte und Ziele zukünftiger Arbeit liegen müßten.

Geradezu unhaltbar und skandalös in der vorzufindenden Hilfepraxis erscheint in diesem Zusammenhang der Bereich 'Arbeit'. In vielen stationären Einrichtungen und auch von den meisten Sozialämtern im Bundesgebiet werden die Betroffenen zunächst fast immer unkontrolliert mit Arbeit verfolgt, ungeachtet der Tatsache, ob sie aufgrund ihres Gesundheitszustandes überhaupt dazu in der Lage sind. Hinzu kommt, daß diese Verfolgung vor allen anderen und zumeist oft als einzige "Hilfe" geschieht, dazu unter Entlohnungsbedingungen, die zusammen mit dem zuvor Gesagten nur verwahrenden oder vertreibenden Charakter haben. Diese Praxis entspricht in keiner Weise Ansprüchen beruflicher Rehabilitation, die die bisher vorliegenden Forschungsergebnisse dringend nahelegen.

Auch eine zweite, in der Praxis relativ häufig vertretene Position läßt sich zukünftig nicht mehr aufrechterhalten, nämlich daß die Hilfe für alleinstehende Wohnungslose vordringlich als Suchhilfe zu begreifen sei. Selbst für körperlich vom Alkohol abhängige alleinstehende Wohnungslose bleiben die am Anfang dieses Abschnittes genannten Aufgaben und Ziele der Hilfe (vgl. Spiegelstriche) und der gesetzliche Auftrag gemäß § 72 BSHG bestehen.

Als vordringlichste Aufgabe ergibt sich im Anschluß an die bisherigen Forschungen die Verstopfung der Zugangswege in die Wohnungslosigkeit und damit in das "exterritoriale Hilfesystem Nichtseßhaftenhilfe". John untersuchte im Rahmen seiner Dissertation an einer repräsentativen Stichprobe Hamburger alleinstehender Wohnungsloser den Anlaß für die jeweils erste Obdachlosigkeit: bei 40% aller Hamburger alleinstehender Wohnungsloser geschah dies im Anschluß an eine Entlassung aus institutioneller Unterbringung, wobei die Haftentlassung mit 25,7% eindeutig das größte Kontingent stellte (John, unveröffentlichtes Manuskript 1984). Diese Zahlen weisen eindeutig auf einen wesentlichen zukünftigen Schwerpunkt unserer Arbeit hin.

Ein weiteres, in Zukunft anzustrebendes Ziel unserer Arbeit stellt die Aufgabe dar, die Hilfe vor allem dort zu leisten, wo die sozialen Problemlagen der Betroffenen entstehen, anzutreffen sind oder aber deutlich werden. Dies kann nur vor Ort sein und bedeutet damit den Aufbau eines flächendeckenden Hilfesystems. Dies gilt auch und gerade im Anschluß an etwaige stationäre Aufenthalte oder institutionelle Unterbringungen: Angebot von Hilfe in realen Lebensbedingungen.

Ein weiterer Schwerpunkt ist schon zuvor angedeutet worden: Anschluß der Betroffenen an bestehende Möglichkeiten medizinischer und beruflicher Rehabilitation. Darüberhinaus sind in diesem Bereich die Forschungen zu intensivieren, um auf dieser Grundlage ein umfassendes Rehabilitationskonzept zu erstellen und zu realisieren.

## 1.6. Die Situation der alleinstehenden Wohnungslosen in Hamburg

Eine erste Einführung und Kurzbeschreibung des Hamburger Hilfesystems - Überleitung zum nächsten Kapitel

Bei der Zählung der "Landesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenhilfe" (LAG) in Hamburg im Februar 1982 ergab sich eine Zahl von 2.810 alleinstehenden wohnungslosen Männern; Frauen und eine erhebliche begründet zu erwartende Dunkelziffer noch nicht mitgezählt (LAG-Zählbericht 1982). Das Hamburger Hilfesystem ist ein fast ausschließlich stationäres, wobei der allergrößte Teil der Betroffenen neben dem Angebot eines Bettes keine oder aber keine ausreichende Hilfe durch Sozialarbeiter erhält.

Das Hamburger Hilfesystem ist in seinen wesentlichen und tragenden Elementen wie folgt zu kennzeichnen:

Auf staatlicher Seite sind vier wesentliche Säulen:

- Das Amt für Heime (HA) ist zuständig für die Wohnlager und das berühmte-berüchtigte "Pik As" (1452 menschenunwürdige Bettplätze).
- Die Sozialabteilung des Landessozialamtes ist sozialhilferechtlich für alle alleinstehenden Wohnungslosen in Hamburg zuständig.
- Darüberhinaus gibt es landesweit zuständige Spezial- und Fachdienste (Haftentlassenen- und Bewährungshilfe, Sozialtherapeutischer Dienst für Jungerwachsene, Alkohol- und Suchtberatung).
- Als letztes Element sind die Bezirks- und Ortssozialämter zu nennen.

Auf Seiten der Träger der Freien Wohlfahrtspflege werden verschiedene stationäre Einrichtungen, die Hilfe nach § 72 BSHG leisten, unterhalten (ca. 600 Bettplätze). Hier kann allerdings nur in vier Einrichtungen davon ausgegangen werden, daß aufgrund des Personalschlüssels versucht wird, ausreichende Hilfe durch Sozialarbeiter anzubieten.

Die Freie Wohlfahrtspflege unterhält außerdem drei Tagesaufenthaltsstätten, die im wesentlichen die allergrößten Mängel staatlicher Hilfe notdürftigst aufzufangen versuchen. Es ist hervorzuheben, daß die stationären Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege auf die Zuweisung von Klientel durch die staatlichen Stellen angewiesen sind.

Es ist also festzuhalten, daß das Hamburger Hilfesystem entscheidend von staatlichen Säulen (insbesondere Amt für Heime und Landessozialamt) bestimmt wird. Sie haben wesentliche Funktion für das Einschleusen in den Armut- und Verelendungskreislauf und machen außerdem den Betroffenen ein Entrinnen hieraus fast unmöglich, so daß ihnen häufig nur vollkommene Resignation oder aber "die Abstimmung mit den Füßen" bleibt. Damit verfügt Hamburg über das wohl skandalöseste "Hilfesystem" für alleinstehende Wohnungslose in der Bundesrepublik Deutschland. Dieses wird im einzelnen in dem nun folgenden Kapitel dargelegt und beschrieben werden. Dieser Tatbestand sollte darüberhinaus dem Leser bei der Würdigung des weiter in dieser Arbeit Gesagten immer gegenwärtig sein.

## 2. Das gegenwärtige Hilfesystem für alleinstehende Wohnungslose in Hamburg

### 2.1. Die behördliche Gestaltung des Hilfesystems

Die behördliche Gestaltung der Hilfen für alleinstehende Wohnungslose ruht in Hamburg auf vier Säulen:

- Amt für Heime
- Landessozialamt
- Örtliche Sozialämter
- Landesamt für Rehabilitation

Die größte Bedeutung kommt in Hamburg dem Amt für Heime (HA) zu, das den größten Teil der gegenwärtig 1452 staatlichen Unterbringungsplätze in Lagern und Asylen verwaltet. Für wohnungslose Männer werden allein 858 (bald 1058) Plätze in sogenannten "Wohnunterkünften" zur Verfügung gestellt. Dieses "Wohnen" stellt sich wie folgt dar: drei Männer teilen sich einen Raum von 18 qm, eine Kochgelegenheit befindet sich auf dem Flur; Toiletten, Duschen usw. werden gemeinschaftlich benutzt und sind in entsprechendem Zustand. Im Hause sind außerdem Bierautomaten aufgestellt, die ein schnelles Umsetzen der Sozialhilfe (häufig unter Androhung von Gewalt durch Mitbewohner) ermöglichen.

Den äußerst hilfebedürftigen Männern in diesen nur als Lager korrekt bezeichneten vier Einrichtungen stehen lediglich vier Sozialarbeiter (bisher bei LS) zur Verfügung; das Verhältnis von Sozialarbeitern zu Bewohnern beträgt durchschnittlich 1 : 215. Daß hier keine planvolle und effektive Hilfe geleistet werden kann, liegt auf der Hand. Die Verweildauer in den meist in Industriegebieten angesiedelten Lagern beträgt häufig viele Jahre (nicht selten mehr als 10 Jahre) und endet meist in erneuter Obdachlosigkeit. Viele Bewohner vermögen sich diesem Milieu, das durch bitterste Armut, Perspektivlosigkeit und Gewalt gekennzeichnet ist, nur durch Flucht zu entziehen.

Für die Bewohner der Lager ist die Möglichkeit, ihre Rechtsansprüche auf Hilfe gemäß § 72 BSHG geltend zu machen und durchzusetzen, faktisch nicht gegeben. Mit der Unterbringung in den Lagern tut die Behörde gerade noch den Vorschriften des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (SOG) genüge, das lediglich die Gewährung von Obdach für Wohnungslose vorschreibt.

Daß der Strom immer neuer Bewohner in den Lagern nicht versiegt, dafür sorgt die zweite Säule staatlicher Wohnungslosen-Hilfe, das Landessozialamt, insbesondere mit seiner Dienststelle SH 23 in der ABC-Straße. Diese, fast ausschließlich mit Verwaltungskräften besetzte Dienststelle entscheidet über Art und Umfang der zu gewährenden Hilfen und will häufig nur die Unterbringung sicherstellen. Sozialpädagogische Aspekte können durch eben diese personelle Ausstattung nicht in befriedigendem Ausmaß zur Geltung kommen. Eine Unterbringung in den Lagern des Amtes für Heime verringert außerdem die Fallzahlen von SH 23, da dann die örtlichen Sozialämter zuständig werden und Hilfe zum Lebensunterhalt gewähren. Damit erzielt SH 23 auch einen Spareffekt für die öffentliche Hand; sind doch die Kosten in den Lagern weitaus geringer als z.B. in den stationären Einrichtungen der freien Träger.

Einen weiteren Spareffekt erreicht SH 23 auch durch seine Unterbringungspraxis im "Pik As", dem berühmt-berüchtigten Hamburger Asyl. Dort werden für diese Abteilung des Landesozialamts nach den neuesten Umbaumaßnahmen 180 Plätze bereitgehalten. Die Einweisung in das "Pik As" ist für Sozialhilfeempfänger mit Essensgutscheinen zuzüglich Taschengeld statt Hilfe zum Lebensunterhalt in Form von Bargeld verbunden.

Diese Form der Sozialhilfe, die sich unter Vernachlässigung der Beratungspflicht auf kostengünstige Unterbringung beschränkt, kommt in Hamburg sogar dem Gastronomie- und Prostitutionsgewerbe zugute. Wegen ständiger Überfüllung der staatlichen Lager, die sogar Wartelisten notwendig macht, werden massenweise wohnungslose Hilfesuchende in "Pensionen", überwiegend in St. Georg und St. Pauli, untergebracht. Obwohl kaum vorstellbar, ist hier im Vergleich zu den Lagern noch eine Steigerung des Elends zu verzeichnen. In häufig vorhandenen Vier- bis Sechs-Bett-Zimmern werden die in kleine Räume geschobenen Pritschen manchmal stundenweise vermietet, um eine Auslastung rund um die Uhr zu ermöglichen. Allein im Bezirk Mitte sind gegenwärtig ca. 700 Wohnungslose in "Pensionen" untergebracht. Das Bezirksamt Mitte übernimmt dabei nur Kosten von DM 10.- täglich, so daß zahlreiche "Pensionsgäste", die von SH 23 in teureren Etablissements untergebracht waren, umziehen müssen, wenn die Gewährung von Sozialhilfe auf das Bezirksamt übergeht. Kosten von DM 20.- trägt das Bezirksamt Mitte neuerdings in den Fällen, in denen eine ambulante Betreuung durch die Sozialarbeiterinnen von SH 23 oder andere durchgeführt wird.

Die Abteilung SH 32 des Landesozialamtes, die die Bewährungshilfe und die Beratungsstelle für Haftentlassene umfaßt, hat sich mit der staatlich verursachten Obdachlosigkeit durch Haft auseinanderzusetzen. Nach einer repräsentativen Untersuchung von W. John sind immerhin 25,7% der Fälle erster Obdachlosigkeit durch Entlassung aus Haft bedingt. Bei der steigenden Kriminalisierung von Armut kommt der Dienststelle künftig eine noch größere Bedeutung zu, da die Justizbehörde es offenkundig nicht für nötig hält, eine planvolle Haftentlassung mit rechtzeitiger Wohnungssuche oder Wohnungserhaltung bei Kurzstrafen durchzuführen. Auch SH 32 bringt die Klienten viel zu häufig in Lagern und "Pensionen" unter. Begründet wird dies mit der allerdings verständlichen steigenden Weigerung der Haftentlassenen, sich in einem Heim betreuen zu lassen.

Die dritte Säule im staatlichen Teil des Hilfesystems bilden die Bezirks- und Ortssozialämter. Sie wenden die Möglichkeit der Übernahme von Mietschulden gemäß § 15a BSHG nicht für Alleinstehende und Ehepaare ohne Kinder an. Allein im Jahr 1983 kamen über die Bezirke 269 Männer und 34 Frauen in die Lager (vgl. Tabelle 1). Die den Bezirks- und Ortsämtern angeschlossenen Sozialen Dienste befassen sich in der Regel nur mit Familien und älteren Menschen. Damit wird weder der Zufluß in die Wohnungslosigkeit aus den Bezirken verstopft noch etwas für ehemalige Wohnungslose, die eine Wohnung gefunden haben, getan.

Die vierte Säule der staatlichen Hilfe für alleinstehende Wohnungslose, das Landesamt für Rehabilitation, hat durch seine Dienststellen im Bereich RE 4 eine traurige Entwicklung genommen. Ursprünglich geschaffen, um spezifische und effektive Hilfen zu bieten, beteiligt sich das Amt neuerdings an der Stigmatisierung von alleinstehenden Wohnungslosen. Damit hat sich RE 4 dem bundesweit in Schwung gekommenen Trend zur Psychiatrisierung der Armen angeschlossen. Entgegen medizinischer Auffas-

sung, daß es sich bei Alkoholismus um eine Krankheit handelt, stuft RE 432 die Krankheit als Behinderung ein, so daß nicht Krankenhilfe gemäß § 37 BSHG, sondern Eingliederungshilfe für Behinderte gemäß §§ 39, 40 BSHG gewährt wird. Rund 40% der Klienten von RE 432 sind obdachlos und suchen vorrangig aus diesem Grund Hilfe. RE vertritt in diesen Fällen die Auffassung, daß die Alkoholkrankheit oder psychische Störungen (zuständig RE 434) für die sozialen Schwierigkeiten ursächlich seien und daher Hilfe gemäß § 72 BSHG nicht in Betracht komme. Die gesicherte Erkenntnis, daß die in § 72 genannten "besonderen Lebensverhältnisse", also z.B. Obdachlosigkeit, häufig Alkoholmißbrauch oder psychische Beeinträchtigungen hervorrufen, wird bewußt ignoriert. Denn nur so ist die gewollte subjektive Schuldzuweisung für die vorhandenen Lebensumstände möglich, die in Zeiten sozialer Krisen immer opportun war.

Seit dem 1. Januar 1984 sind durch neue Verwaltungsvorschriften alle Klienten von RE 432 automatisch behindert, wo vorher noch eine Differenzierung möglich war. RE 434 bedient sich manchmal der Hilfe von Amtsärzten, die das Bestreben unterstützen sollen, immer mehr Hilfesuchende zu Behinderten zu deklarieren. Daß die amtsärztlichen Gutachten häufig im Ergebnis sehr dürftig ausfallen ( zur Not werden dann oft frühkindliche Hirnschädigungen vermutet), scheint RE 434 wenig zu beeindrucken. Grundsätzlich muß gesehen werden, daß die Bitte um Hilfe bei einer Dienststelle von RE 4 für einen alleinstehenden Wohnungslosen z.Zt. die große Gefahr in sich birgt, die Dienststelle als Behinderter wieder zu verlassen. Denn abgesehen von der persönlichen Diskriminierung bedeutet die amtlich festgeschriebene Behinderung auch den Verlust jeglicher Chance auf Vermittlung durch das Arbeitsamt.

Gemessen an den Möglichkeiten der Dienststellen und der genommenen Entwicklung in den letzten Jahren stellt RE 4 das deprimierendste Kapitel der behördlichen Hilfe für alleinstehende Wohnungslose in Hamburg dar.

---

Tabelle 1

Einweisende Stellen in die Unterkünfte für alleinstehende Männer bzw. Frauen in Hamburg 1983 (nach HA-Statistiken)

Stelle	Männerwohnunterkünfte		Frauenunterkunft (Nottkestr.)	
	N	%	N	%
RE 42	0	0	40	52,6
RE 43	0	0	1	1,3
SH 321	13	2,8	0	0
SH 322	57	12,3	0	0
SH 31	4	0,8	0	0
SH 23	120	25,6	1	1,3
Bezirke	269	58,0	34	44,7
SH 14	1	0,2	0	0
Insgesamt	464	100	76	100

## 2.2. Die Gestaltung der Hilfen nach § 72 BSHG durch die freien Träger

### 2.2.1. Stationäre Einrichtungen freier Träger

Bis Ende 1983 stellten die freien Träger in Hamburg für stationäre Maßnahmen nach § 72 BSHG insgesamt 667 Plätze zur Verfügung (für männliche und weibliche Hilfesuchende). Durch interne Dienstanweisung bei RE 4 wurden ab dem 1.1.84 65 Plätze (Jenfeld und Haus Osterberg) dem Angebotskatalog des § 72 entzogen. Das gesamte Platzangebot wurde somit um rund 10% verringert.

Von den ab 1.1.84 verbleibenden 602 Plätzen halten 188 einer Prüfung unter dem Gesichtspunkt qualifizierter sozialpädagogischer Betreuung nicht stand. Die von Samsche (RE 14) 1982 geforderte personelle sozialpädagogische Aufstockung im Wilhelm Oesterlin-Haus und im Schäferhof mit 108 bzw. 80 Plätzen wurde wegen fehlender Finanzierung nicht durchgeführt (Samsche 1982). Deshalb sind noch heute in beiden Einrichtungen je ein Sozialarbeiter tätig, wodurch erfolgreiche Arbeit selbst bei größerem Engagement nur bei einem kleinen Teil der Bewohner möglich ist. Man kann diese 188 Plätze also nicht guten Gewissens einem sinnvollen Angebot nach § 72 BSHG zurechnen.

Dementsprechend finden wir 1984 ein qualifiziertes stationäres Angebot von 414 Plätzen für männliche und weibliche Hilfesuchende in Hamburg vor. Bei einer geschätzten Zahl von 3000 alleinstehenden Wohnungslosen haben nur 14% die Möglichkeit, eine qualifizierte stationäre Maßnahme nach § 72 zu erhalten.

Zum Vergleich: die BAJS stellt durch das Amt für Heime für den gleichen Personenkreis 1452 Plätze in Asylen und Lagern zur Verfügung, d.h. ca. 50% des Personenkreises können auf diese Weise untergebracht werden. Seit 1982 wurden vom Amt für Heime stillschweigend 98 neue Plätze geschaffen. Mit dem Neubau in Bergedorf wird die Kapazität der Lager- und Asylplätze um weitere 14% erhöht.

Momentan verfolgen Teile der BAJS die Strategie, durch gezielten Boykott von Einrichtungen weitere Plätze im stationären § 72-Bereich abzubauen. Sowohl das Sülau-Haus als auch das Carl Sonnenschein-Haus sind durch Unterbelegung existentiell bedroht. In den Planungen unterschiedlicher Teile der BAJS soll das Sülau-Haus dem Personenkreis nach § 39 BSHG erschlossen werden (im Interesse von RE 4), während das Carl Sonnenschein-Haus ganz geschlossen werden soll (Planung von SH 3). Auf diese Weise würden von den 414 Plätzen weitere 48 = ca. 11% abgebaut werden.

Kritikwürdig an der Gestaltung stationärer Maßnahmen nach § 72 durch die freien Träger ist der Umstand, daß von 414 qualifizierten Plätzen über die Hälfte (227) auf zwei Einrichtungen entfallen (Jacob Junker-Haus und Bodelschwingh-Haus). Diese Einrichtungen sind mit 91 bzw. 130 Plätzen viel zu groß. Für männliche Hilfeempfänger stehen damit lediglich 120 Plätze in kleinen und somit effektiven Einrichtungen zur Verfügung. Ein Verlust von Sülau-Haus und Carl Sonnenschein-Haus würde dieses Angebot auf 72 Plätze verringern. Es hätten dann ganze 2,5 bis 3% der männlichen alleinstehenden Wohnungslosen die Möglichkeit der Betreuung in einer kleinen Einrichtung nach § 72 BSHG.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß bereits heute das stationäre Angebot nach § 72 BSHG in Hamburg ausgesprochen gering ist, gemessen am potentiellen Bedarf von 3000 alleinstehenden Wohnungslosen. Zu fragen bleibt daher, ob der notwendige Ausbau der Ambulanzen tatsächlich auf Kosten des geringen stationären Angebots gehen soll, wenn gleichzeitig 13 Mio. DM für die Errichtung weiterer Wohnlager-Plätze aufgewendet werden. Als skandalös müssen Bestrebungen bezeichnet werden, vorrangig kleine Einrichtungen aus dem stationären Angebot herauszubrechen. Um eine weitere Verschlechterung der Hilfen nach § 72 in Hamburg zu verhindern, sollten die freien Träger alles daran setzen, ihre Kapazität von 14% nicht zu opfern, ohne daß eine sinnvolle Alternative entwickelt und auf langfristiger finanzieller Basis vertraglich abgesichert ist.

---

Tabelle 2

Das stationäre Platzangebot in Hamburg

Stand: Juni 1984

Freie Träger

603	männlich
<u>64</u>	<u>weiblich</u>
667	gesamt bis 31.12.83
===	
- 65	Umwandlung in Plätze nach § 39 BSHG = <u>Abbau um 10%!</u>
602	gesamt ab 1.1.84
- <u>188</u>	ohne ausreichende Betreuung
414	qualifizierte Plätze nach § 72 BSHG = <u>Kapazität für 14% der alleinstehenden Wohnungslosen</u>
- 48	inoffizielle Planung der BAJJS betreffend Sülau-Haus und Carl Sonnenschein-Haus = <u>Abbau um weitere 11%</u>

BAJJS

1354	1982 (LAG-Zählung)
+ <u>98</u>	stillschweigende Neuschaffung von Plätzen
1452	gesamt 1984 Plätze in Asylen und Lagern = <u>Kapazität für 50% der alleinstehenden Wohnungslosen</u>
+ 200	Neubau in Bergedorf für 13 Mio. DM = <u>Kapazitätserweiterung um 14% !</u>

### 2.2.2. Ambulante Stellen freier Träger

Das ambulante Angebot der freien Träger setzt sich aus drei Tagesaufenthaltsstätten und vier Beratungsstellen zusammen. Fast allen ist gemeinsam, daß sie praktisch keinerlei finanzielle Förderung durch die BAJs erfahren. Sie sind weitgehend angewiesen auf Spenden oder spezielle, befristete Förderungen wie z.B. durch die "Glücksspirale" im Falle der "Ambulanten Hilfe e.V." oder ABM-Stellen durch das Arbeitsamt. Die einzelnen Stellen nehmen, bedingt durch ihre Entstehung in den vergangenen Jahren, recht unterschiedliche und relativ spezialisierte Aufgaben wahr.

Die drei Tagesaufenthaltsstätten verdanken ihre Existenz der Praxis des Amtes für Heime, die Übernächter im "Pik As" morgens bei jeder Witterung auf die Straße zu setzen. Diese Vertreibung der Hilfesuchenden eröffnete einen ungeheuren Bedarf an Aufenthaltstätten während des Tages. Dieser Bedarf wird durch die Erfahrung des Klientels bestärkt, daß die Hilfe durch das zuständige Landessozialamt in der ABC-Straße nicht geeignet ist, seine Lebenssituation wirksam zu verändern. Ein erheblicher Teil der alleinstehenden Wohnungslosen läuft konsequenterweise weder das "Pik As" noch das Landessozialamt an. Die Tagesaufenthaltsstätten erfüllen somit gegenwärtig ansatzweise die eigentlich dem Träger der Sozialhilfe obliegenden Aufgaben der Beratung und persönlichen Hilfe. Mehreren hundert Hilfesuchenden stehen dabei in drei Tagesaufenthaltsstätten nur neun hauptamtliche Mitarbeiter (z.T. ABM-Stellen!) gegenüber.

Bei einer derartig miserablen personellen Ausstattung kann eine Eingliederung zum Leben in der Gemeinschaft, die nachgehende Hilfen zwingend notwendig macht, aus verständlichen Gründen kaum geleistet werden. Die wichtigste Funktion der Tagesaufenthaltsstätten liegt somit in der Milderung der schlimmsten Auswirkungen von Armut und Obdachlosigkeit.

Die vier Beratungsstellen freier Träger, in denen insgesamt nur sieben Mitarbeiter (incl. ABM-Stellen) tätig sind, nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr.

Die Beratungsstelle des "Hamburger Fürsorge-Vereins" betreut entsprechend den Zielen des Trägers Haftentlassene. Die Beratungsstelle wird häufig von Hilfesuchenden aufgesucht, die von der BAJs in Wohnlagern oder "Pensionen" untergebracht wurden und dann keine Hilfe mehr erhielten.

Die beiden Beratungsstellen des Diakonischen Werks und der Caritas nehmen entstehungsgeschichtlich bedingt die Versorgung von Hilfesuchenden mit kurzfristigen Überlebenshilfen wahr. Dies wurde notwendig durch die restriktive Form der Gewährung von Bekleidungshilfen durch das Landessozialamt und immer wieder auftretende Engpässe im Möbellager der Freien Wohlfahrtspflege.

Die Beratungsstelle der "Ambulanten Hilfe" versucht, eine stadtteilorientierte Beratungsarbeit im Schanzenviertel zu installieren. Hier soll eine dauerhafte Integration der Hilfesuchenden in das Wohngebiet unter Zuhilfenahme der Strukturen des Stadtteils erreicht werden.

Wie wir sehen, wurden die freien Träger ambulant immer dort tätig, wo die Mißstände des Hamburger Gesamthilfesystems für alleinstehende Wohnungslose in eklatanter Weise hervortraten. Auf diese Weise versichern die ambulanten Bemühungen in der Milderung von Armut und sind vom Ziel der Eingliederung in die Gesellschaft weit entfernt.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß der in diesem Kapitel dargelegte erschreckende Zustand des Hamburger Hilfesystems nur dadurch möglich wurde, daß sowohl auf Seiten der freien Träger als auch der BAJs keine qualifizierten Vorstellungen über die Gestaltung eines bedarfsgerechten Gesamthilfesystems für Hamburg vorlagen. Bevor in Kapitel 4. der aktuelle Diskussionsstand zur Neugestaltung des Hilfesystems dargestellt wird, wollen wir im folgenden Abschnitt die bereits realisierten (negativen) Änderungen der letzten Jahre aufführen.

### 3. Veränderungen im Hilfesystem seit 1981

Wir werden im folgenden Kapitel einige Punkte ausführen, die aufzeigen, in welchem Umfang in den vergangenen Jahren Veränderungen des Hilfesystems einseitig durch die BAJs vorgenommen wurden. Dabei werden wir bis in das Jahr 1981 zurückgehen, in dem unter dem Stichwort "Fehlbelegungsdiskussion" ein beispielhafter Prozeß für behördliche Alleingänge und Erpressungsversuche gegenüber den freien Trägern einsetzte.

Die Fachliche Weisung zum § 72 BSHG in ihrer Neufassung vom 26.10.82 wird ebenfalls Gegenstand unserer Betrachtung sein. Mit einem kurzen Einstieg in eine neuerliche Verhandlungsrunde zwischen freien Trägern und dem Landessozialamt sowie einer komprimierten Aufstellung behördlicher Veränderungen im Hilfesystem nach § 72 BSHG wird dieses Kapitel abgeschlossen.

#### 3.1. "Fehlbelegungsdiskussion"

Die BAJs, vertreten durch das Landesamt für Rehabilitation (RE), leitete 1981 die "Fehlbelegungsdiskussion" ein. Dabei wurde als offizieller Grund die "Entflechtung stationärer Hilfe nach § 72 BSHG" angegeben. Um diese Diskussion jedoch richtig einschätzen zu können, muß an bundesweite Entwicklungen seit Ende der 70er Jahre, die Hilfen nach § 72 BSHG einzuschränken, erinnert werden.

In dem vom "Fachausschuß III der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe" vorgelegten Entwurf zur Gestaltung der Hilfe nach § 72 BSHG vom 1.4.78 sind Ansätze zu erkennen, die sich später in den verschiedenen Verwaltungsvorschriften der Länder und Kommunen niedergeschlagen haben, wie z.B.

- Begrenzung stationärer Hilfe auf 18 Monate,
- Neuregelung des Einsatzes von Einkommen,
- Priorität ambulanter Hilfe.

Mit diesen Empfehlungen wurde der Versuch unternommen, erstmals auf breiter Ebene die Hilfe nach § 72 BSHG, des "Ausfallbürgschaftsparagraphen" des BSHG, zurückzuschrauben, um so die in Zeiten prosperierender Entwicklung der BRD großzügig angewandte Hilfe in besonderen Lebenslagen an die nun vorherrschende Maxime staatlichen Sparens heranzuführen.

In Hamburg wurden erste Bestrebungen der BAJs ab Sommer 81 erkennbar, die Empfehlungen des "Fachausschusses der überörtlichen Träger" zur Hilfe nach § 72 BSHG umzusetzen.

Die Vorreiterrolle übernahm dabei das Landesamt für Rehabilitation, das zu diesem Zeitpunkt mit einer Fragebogenaktion die freien Träger und stationären Einrichtungen überraschte. Man wollte mit dieser Aktion eine Bestandsaufnahme zu Konzepten, Struktur des Klientels und Praxis der Einrichtungen

erstellen. Außerdem war geplant, operationalisierbare Kriterien für eine veränderte Einweisungspraxis und die Überarbeitung von fachlichen Weisungen zu erhalten. Nur durch die spontane Einigkeit der Einrichtungen, die Fragebogenaktion zu sabotieren, konnte erreicht werden, daß ein gemeinsam mit Vertretern der Behörde und der freien Träger besetzter Ausschuß zur Auswertung der Befragungsaktion eingesetzt wurde.

Die mit dem Wort "merkwürdig" sehr milde umschriebene Verfahrensweise der BAJs mit diesem Ausschuß soll hier nicht behandelt werden. Eine ausführliche Darstellung dieses Problems ist in dem "Diskussionspapier zum Thema Bedarfsgerechte Strukturen des Gesamthilfesystems nach § 72 BSHG" des Arbeitskreises Einrichtungen vom Mai 83 zu finden. An dieser Stelle sollen nur die wesentlichen Punkte im Ablauf der "Fehlbelegungsdiskussion" aufgeführt werden.

- Im Sommer 1981 verschickt RE Fragebögen an die stationären Einrichtungen mit der Bitte um Beantwortung. Die Einrichtungen lehnen die Bearbeitung ab, da die Verwendung der Ergebnisse ungeklärt ist.
- Am 31.8.81 einigen sich die inzwischen eingeschalteten freien Träger mit der BAJs, die Ergebnisse der Befragungsaktion gemeinsam auszuwerten.
- Aufgrund der Einigung vom 31.8.81 wird die Befragung von September bis Dezember 1981 durchgeführt.
- Am 2.2.82 liegt der "Samsche-Abschlußbericht", den RE intern erstellen ließ, in der BAJs vor. Den freien Trägern wird der Bericht vorenthalten.
- Am 6.12.82, also zehn Monate nach Erstellung des Auswertungsberichts, trifft sich nach mehreren Anmahnungen der freien Träger zum ersten Mal die gemeinsame Auswertungsgruppe.
- Im März 1983 stellt die Auswertungsgruppe ihre Arbeit ein, nachdem der Auswertungsbericht auch weiterhin den freien Trägern vorenthalten wurde. Stattdessen werden nur zusammenhanglose Statistikblätter von RE zur Verfügung gestellt. Für die BAJs stehen zu diesem Zeitpunkt nur noch die Bereiche Fehlbelegung und Fehlfinanzierung zur Diskussion.

Ablauf und Durchführung der "Fehlbelegungsdiskussion" verdeutlichen, daß die BAJs zu keinem Zeitpunkt wirklich an einer gemeinsamen Auswertung der Ergebnisse der Befragungsaktion interessiert war. Damit stellte die Behörde erneut ihre Bereitschaft unter Beweis, die Bestimmungen des § 10 BSHG zu mißachten, in denen die Träger der Sozialhilfe zur Zusammenarbeit mit den Trägern der freien Wohlfahrtspflege verpflichtet werden.

Entgegen der Vereinbarung, die Ergebnisse der Befragungsaktion nach gemeinsamer Auswertung in eine neue Fachliche Weisung zu § 72 BSHG einzuarbeiten, setzte die BAJs am 26.10.82 die neue Fachliche Weisung in Kraft. Wie bereits erwähnt, traf sich die Auswertungsgruppe erstmalig am 6.12.82, also Wochen später.

Das Bild wird schließlich abgerundet durch die Tatsache, daß die BAJs nach dem Scheitern der Auswertungsgruppe im April 83 durch Einzelverhandlungen mit stationären Einrichtungen versuchte, die Mischbelegung nach §§ 72, 11, 39 und 68 in originären Einrichtungen nach § 72 durchzusetzen.

### 3.2. Neue Fachliche Weisung zu § 72 BSHG vom 26.10.82

In der Hamburger Fachlichen Weisung zu § 72 BSHG vom 26.10.82 finden sich eindeutig jene Ansätze wieder, die richtungsweisend in dem in Punkt 3.1. erwähnten Entwurf des "Fachausschusses der überörtlichen Träger" erarbeitet wurden. Die Hamburger Fachliche Weisung weist darüberhinaus erhebliche Abweichungen gegenüber der Intention des Gesetzgebers auf (vgl. Roscher 1983).

In der Definition des Personenkreises wird der gesellschaftsbezogene Begriff der besonderen Lebensverhältnisse durch zwei stark individualisierende Begriffe - "Lebensweise" und "psychischer Zustand" - ergänzt. Damit wird versucht, die Ursache für die besonderen Lebensverhältnisse und die daraus resultierenden sozialen Schwierigkeiten vorrangig in der Person begründet zu sehen. Die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers, mit der Hilfe nach § 72 BSHG eine Hilfeform anzubieten, die auf die Probleme der modernen Industriegesellschaft reagiert, wird durch die Fachliche Weisung weitgehend aufgehoben.

Problematisch ist die in Punkt 3 der Fachlichen Weisung formulierte Nachrangsregelung gegenüber anderen Hilfeformen des BSHG. Am Sinngehalt des § 72 vorbei hat diese Regelung lediglich zum Ziel, die Koordinations-schwierigkeiten der Sozialverwaltung zu lösen.

Abweichend vom § 72 Abs.2 bietet Punkt 4 der Fachlichen Weisung die Möglichkeit, die Gewährung materieller Hilfen einzuschränken. Der hier explizit genannte Hinweis auf die Anwendung vorrangiger Paragraphen des BSHG in solchen Fällen erweist sich insbesondere bei der Anwendung von § 15a BSHG als Paradoxum: materielle Hilfe, z.B. zur Erhaltung der Wohnung, wird Alleinstehenden in Hamburg verweigert. Damit liegt ein eindeutiger Verstoß gegen § 8 der VO zu § 72 BSHG vor.

#### 4. Aktuelle Verhandlungen zur Neugestaltung des Hilfesystems

Nachdem wir das Hamburger Hilfesystem in seiner Gesamtheit (2.) und die Veränderungen in der Hilfe seit 1981 (3.) dargestellt und bewertet haben, soll nun auf die aktuelle Verhandlungsrunde zur Neugestaltung des Hilfesystems eingegangen werden, die wie folgt zustande kam:

Nach dem Scheitern der "Fehlbelegungsdiskussion" setzte sich bei den meisten Beteiligten die Einsicht durch, daß in Hamburg eine Qualifizierung des Hilfesystems dringend erforderlich ist und daß dies nur möglich sein wird, wenn auch strukturelle Veränderungen in größerem Umfang vorgenommen werden. Begünstigt wurde dieses Umdenken auch durch die Ausstellung "Wohnsitz Nirgendwo", die von einem Großteil der Hamburger Fachöffentlichkeit im sozialen Bereich besucht wurde und die sich in Hamburg durch eine zusätzliche Dokumentation und Darstellung Hamburger Verhältnisse auszeichnete. Dieser insgesamt als positiv zu bezeichnenden Wandlung kam außerdem zugute, daß nach dem Scheitern der "Fehlbelegungsdiskussion" die Planungskompetenz für den Bereich des § 72 BSHG (wieder) vom Landesamt für Rehabilitation (RE) auf das Landessozialamt (SH) wechselte. Insbesondere hier hatte sich die grundlegende Problemsicht über die Lebenslagen alleinstehender Wohnungsloser inzwischen zumindest in Teilen entscheidend geändert, so daß gegenüber der Freien Wohlfahrtspflege das Interesse bekundet wurde, unter fachlichen Gesichtspunkten das Hamburger Hilfesystem zu qualifizieren. Dabei wurde aber auch betont, daß alle Qualifizierungsbestrebungen an eine Wahrung der Kostenneutralität im Gesamtetat für den § 72 BSHG gebunden seien. Als Grund hierfür wurde angegeben, daß die Behörde finanzielle Ausweitungen in diesem Bereich für politisch zur Zeit nicht durchsetzbar halte. Die Behörde würde es auch für erforderlich halten, mit den gemeinsamen Planungen so schnell wie möglich zu beginnen.

Auf diese Mitteilung hin wurde von der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege ein "Ausschuß Gefährdetenhilfe" gebildet. Vertreten waren (und sind) dort Mitglieder des Hauptausschusses der Freien Wohlfahrtspflege und Praktiker der Arbeit aus den einzelnen Verbänden. Nach der Besetzung des Ausschusses konnten die Gespräche zwischen diesem "Ausschuß Gefährdetenhilfe" und Vertretern des Landessozialamtes beginnen.

Wir werden nun im folgenden versuchen, diese Gespräche bis zum heutigen Stand darzulegen. Des besseren Verständnisses und Überblickes wegen werden die wichtigsten Vorschläge beider Seiten in einer Übersicht dargestellt, bevor eine Bewertung der Vorstellungen und der Herangehensweise an die Problematik erfolgt.

Um diese neuerliche Verhandlungsrunde und die Vorgehensweise besser zu verstehen und einordnen zu können, muß jedoch zuvor noch auf die Erwartungen und Voraussetzungen beider Seiten zu Verhandlungsbeginn eingegangen werden.

Klar und beiden Seiten gemein war nur das generelle Ziel, nämlich der feste Wille zum Auf- und Ausbau qualifizierter ambulanter Hilfen für alleinstehende wohnungslose Menschen. Wesentlich mehr war bei Verhandlungsbeginn an gemeinsamen Vorstellungen nicht zu registrieren. Darüberhinaus lagen jedoch auf beiden Seiten unterschiedliche Sachzwänge, Vorstellungen und Interessen vor.

Das Landessozialamt hatte zuvor große Ankündigungen gemacht: Qualifizierung des Gesamthilfesystems unter Heranziehung neuester Erkenntnisse und Forschungen zu diesem Problem. Große Ankündigungen ziehen bekanntlich große Erwartungen nach sich. Dies ist geschehen, obwohl das Landessozialamt in seinem Handlungs- und in seinem konzeptionellen Spielraum erheblich eingeschränkt ist. Die Wahrung der Kostenneutralität haben wir eben schon erwähnt. Eine noch folgenreichere Einengung des Handlungsspielraumes stellt die Tatsache dar, daß das Landessozialamt nicht ohne weiteres in die Zuständigkeit des Amtes für Heime (HA) eindringen darf. HA hält jedoch die meisten Unterkunftsplätze für alleinstehende Wohnungslose in Hamburg bereit (vgl. 2.1.). Als Drittes ist zu bemerken, daß das Landesamt für Rehabilitation (RE) gegenüber den stationären Einrichtungen der freien Träger eine eigene Politik verfolgt (vgl. ebenfalls 2.1.).

Auf Seiten der freien Träger liegen ähnliche Bedingungen vor. Hier sind vor allem die unterschiedlichen Interessen der beteiligten verschiedenen Verbände, Träger, Institutionen und Personen zu berücksichtigen. Auch die Konkurrenzsituation in Bezug auf die herkömmliche und vor allem zukünftige Aufteilung des "§ 72-Marktes" dürfte keine unwesentliche Rolle spielen. Hinzu kommt der Aspekt, daß mit der eventuellen Aufgabe stationärer Einrichtungen ein gleichzeitiger Machtverlust befürchtet wird. Die freien Träger gingen außerdem aufgrund ihrer Vorerfahrungen mit der BAJs mit einer nicht geringen Skepsis in die Verhandlungen.

Diese Vorgaben auf beiden Seiten bestimmen auch zu einem nicht unerheblichen Teil sowohl das gemeinsame Nachdenken ("Scheren im Kopf") als auch den Verhandlungsverlauf, in dem sich das Landessozialamt durch seine großen Ankündigungen allen Seiten gegenüber zusätzlich unter einem enormen Handlungs- und Zeitdruck gesetzt hat.

Nachdem bereits viel erörtert und debattiert wurde, scheint sich diese Runde erst allmählich den eigentlichen Inhalten und Problemen zu nähern - das Landessozialamt will jedoch schon zum 1.1.85 mit einer Neuordnung der Praxis beginnen.

Die folgende Übersicht zeigt die bisher gemachten Vorschläge in einer Gegenüberstellung.

Vorschläge der Behörde

Dezentralisierung von  
Einrichtungen

Die bestehenden stationären Einrichtungen der freien Träger sollen durch Auslagerung von Bettplätzen Wohnraum außerhalb anmieten. Dieser Wohnraum soll in Form von Einzelwohnungen oder Wohngemeinschaften gestaltet und durch das vorhandene pädagogische Personal betreut werden.

Tagesaufenthaltsstätten

Den Tagesaufenthaltsstätten "Herz As" und Bundesstraße sollen Beratungsstellen organisatorisch und personell angegliedert werden. Diese sollen in räumlicher Nähe zu den Tagesaufenthaltsstätten längerfristige Betreuung und Beratung anbieten.

Ambulante Beratungsstellen

Die Behörde schlägt den Ausbau und die Förderung der bestehenden Beratungsstelle der "Ambulanten Hilfe" vor.

Abbau bei großen Einrichtungen

Die großen stationären Einrichtungen mit Vollversorgung sollen zu Gunsten eines Ausbaus von ambulanten Dienststellen einen Kapazitätsrückschnitt vollziehen. Durch die höhere Effizienz der ambulanten Stellen werde eine Qualifizierung des Gesamthilfesystems erreicht.

Vorschläge der freien Träger

Tagesaufenthaltsstätten

Der Ausbau der bestehenden Tagesaufenthaltsstätten durch personelle Verstärkung wird zur längerfristigen persönlichen Betreuung gewünscht.

Ambulante Beratungsstellen

Die freien Träger schlagen die Einrichtung von flächendeckenden, stadtteilorientiert arbeitenden Beratungsstellen in ganz Hamburg vor.

Bettplatzreduzierung im  
Bodelschwingh-Haus

Die freien Träger schlagen konkret eine Bettplatzreduzierung im Bodelschwingh-Haus um rund 35 Plätze vor. Die dadurch freiwerdenden Mittel müßten aber in jedem Fall im ambulanten Bereich verwendet werden.

Vorschläge der Behörde

Schließen von Zugangsschleusen

Im Rahmen der Verbesserung des Gesamthilfesystems möchte die Behörde genau untersuchen, welche Zugangsschleusen zum Hilfesystem existieren. Diese sollen dann durch Gewährung nicht-ausgrenzender Hilfen soweit wie möglich geschlossen werden.

§ 15a BSHG

Die Behörde strebt die Überarbeitung der Fachlichen Weisung zu § 15a BSHG mit dem Ziel an, künftig dem Wohnraumverlust von Alleinstehenden durch die Anwendung des § 15a verstärkt entgegenwirken zu können.

(Die "Leitstelle für soziale Dienste" wurde inzwischen aufgelöst.)

Vorschläge der freien Träger

Schließen von Zugangsschleusen

Da die Zugangsschleusen zum Hilfesystem nachweislich vor allem im behördlichen Bereich angesiedelt sind (z.B. Haft, Psychiatrie, Krankenhaus), fordern die freien Träger die BAJS auf, verstärkt Anstrengungen zu unternehmen, die Einschleusung in ihrem Einflußbereich zu unterbinden und andere Behörden (Justiz, Gesundheit, Bezirke) zu veranlassen, ihrerseits dasselbe zu tun.

§ 15a BSHG

Die freien Träger halten die Veränderung der Fachlichen Weisung zu § 15a BSHG für dringend erforderlich. Die Hilfe gemäß § 15a BSHG muß künftig auch Alleinstehenden zur Verfügung gestellt werden, um effektive Möglichkeiten zur Verhinderung von Obdachlosigkeit zu erhalten.

Wohnlager des Amtes für Heime

Das Landessozialamt soll darauf hinwirken, daß die Lager des ebenfalls zur BAJS gehörigen Amtes für Heime alsbald aufgelöst werden. Dies kann bzw. sollte zumindest schrittweise erfolgen.

"LS-Projekte" in allen Bezirken

Das von der "Leitstelle für soziale Dienste" (LS) im Bezirk Hamburg-Mitte durchgeführte Modellprojekt zur Verhinderung von Obdachlosigkeit halten die freien Träger für ermutigend und wünschen die Errichtung gleicher Projekte in allen Bezirken.

Vorschläge der Behörde

Vorschläge der freien Träger

Kombination von Hilfeangeboten

Die Behörde schlägt den freien Trägern vor, daß die Beratungsstellen und die Tagesaufenthaltsstätten künftig Wohnraum, Arbeitsplätze auf dem zweiten Arbeitsmarkt und Beratung zusammen anbieten. Dies biete Einflußmöglichkeiten auf das Verhalten der Hilfeempfänger am Arbeitsplatz und in der Wohnung. Die Wohnungen sollen von den Trägern angemietet werden; die Hilfeempfänger schließen mit der Beratungsstelle Untermietverträge ab. Ggf. können sie die Wohnung später eigenständig übernehmen.

Finanzierungsmodelle

Im Verlauf der Gespräche wurden von den Vertretern des Landessozialamts verschiedene Modelle zur Finanzierung der Veränderung des Hilfesystems gemacht:

- Die stationären Einrichtungen errichten Außengruppen und rechnen die Kosten über gesonderte Pflegesätze ab.
- Die bestehenden Beratungs- und Tagesaufenthaltsstellen erhalten z.T. Zuwendungsmittel, wenn ihre Arbeit von der Behörde als sinnvoll angesehen wird.
- Die ambulanten Dienststellen werden durch Pflegesätze für Hilfeempfänger in angemietetem Wohnraum finanziert.
- Durch Umschichtung von finanziellen Mitteln aus dem stationären in den ambulanten Bereich kann eine Veränderung des Hilfesystems in größerem Ausmaß durchgeführt werden. Dazu bedarf es nach Ansicht der Behörde einer politischen Entscheidung durch die Bürgerschaft, die angestrebt wird.

Finanzierungsmodelle

Die freien Träger haben in den Gesprächen keine eigenen Finanzierungsmodelle angeboten. Es wird jedoch nur die Möglichkeit der Umschichtung vom stationären in den ambulanten Bereich für praktikabel gehalten. Die von Seiten der Behörde eingebrachte Bedingung der Kostenneutralität bewerten die freien Träger als fragwürdig.

Bei der Bewertung der Vorschläge, die von der Behörde und den freien Trägern zur Veränderung des Hilfesystems gemacht wurden, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß hier über weite Strecken aneinander vorbeigeredet wurde. Dieser Eindruck wird auch durch die z.T. vorhandenen Übereinstimmungen nicht beseitigt. Als Erklärung bietet sich der Umstand an, daß die zu Beginn der Verhandlungen gegenseitig angenommene Gleichheit der Interessen von Behörde und freien Trägern tatsächlich garnicht existiert:

- Während der Spielraum des Landessozialamts durch die Vorbedingung der Kostenneutralität eingeengt ist, sind die freien Träger (noch) zu stark in dem Bestreben nach "Besitzstandswahrung" verfangen.
- Es fehlt seit Beginn der Verhandlungen die Verständigung auf einen gemeinsamen Zielkatalog, an dem sich Veränderungsvorschläge ausrichten sollen.

Die Ungleichheit der Interessen läßt sich zum Beispiel am Vorschlag der Behörde verdeutlichen, die freien Träger sollten Wohnung, Arbeit und Beratung als "Paket" anbieten. Während die freien Träger bei ihren konzeptionellen Vorstellungen gemäß § 72 Abs. 2 BSHG die Beratung und Vermittlung von normalem Wohnraum in den Vordergrund stellen, verfolgt die Behörde das Interesse, den zweiten bzw. dritten Arbeitsmarkt erheblich auszubauen. Auch hier kam eine Einigung über den tatsächlichen, vorrangigen Bedarf des Personenkreises nicht zustande, so daß unterschiedliche methodische Ansätze der Arbeit mit alleinstehenden Wohnungslosen die Folge sind:

- Die freien Träger heben das Prinzip der Freiwilligkeit bei der Annahme von Beratungsangeboten hervor.
- Die Behörde will Gewaltstrukturen zementieren, indem sie die Funktionen von Vermieter, Arbeitgeber und Berater miteinander verbindet. Im Ergebnis stellt ein solches Modell nichts anderes als eine moderne, weil dezentralisierte, Arbeiterkolonie dar.

Die Verhandlungen zwischen den freien Trägern und dem Landessozialamt können nur dann in ein sinnvolles Planungsverfahren übergehen, wenn folgende Schritte nacheinander gemeinsam vollzogen werden:

1. Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs der alleinstehenden Wohnungslosen (vgl. Kapitel 1., insbesondere 1.5.)
2. Analyse des bestehenden Hilfesystems (vgl. Kapitel 2.)
3. Erstellung eines Zielkatalogs zur Verwirklichung bedarfsgerechter Hilfen (vgl. Kapitel 5.2.)
4. Detaillierte Vorschläge zur Reform des Hilfesystems, basierend auf den Ergebnissen der ersten drei Schritte (vgl. Kapitel 5.3.)

Im bisherigen Verhandlungsverlauf beschränken sich beide Seiten auf die vierte Stufe; das Planungsverfahren kann aber nur dann von Erfolg beschieden sein, wenn vor der Einbringung von konkreten Vorschlägen in den ersten drei Schritten Konsens erzielt wurde.

## 5. Vorschläge zur Entwicklung eines bedarfsgerechten Hilfesystems

### 5.1. Vorbemerkung

Der gegenwärtige Stand der Verhandlungen (September 1984) zwischen dem Landessozialamt und den freien Trägern ist nach unseren Informationen von einem scheinbar unüberbrückbaren Widerspruch gekennzeichnet, dessen wesentliche Inhalte folgende sind:

- Die Behörde will (und muß?) ihre Vorstellungen von ambulanter Arbeit bereits ab 1985 flächendeckend in ganz Hamburg realisieren. Dies soll als "großer Wurf" passieren und durch die Schließung mehrerer stationärer Einrichtungen, flankiert von Bettplatzreduzierungen in anderen Einrichtungen, ermöglicht werden. Konkrete und verbindliche Zusagen über die gleichzeitige Beseitigung der katastrophalsten Mißstände staatlicher Hilfe (Lager und "Pik As") können jedoch nicht gegeben werden.
- Die freien Träger schrecken vor einer so radikalen und vor allem unsicheren Vorgehensweise zurück, da darüberhinaus nach ihrer Ansicht weder eine gesicherte Finanzierung der Beratungsstellen zugesagt werden kann noch eine befriedigende Lösung der Rahmenbedingungen ambulanter Arbeit (z.B. Wohnungskontingent) vorliegt.

Damit ist eine äußerst verfahrenere Verhandlungssituation gegeben, vor allem deshalb, weil sich einerseits das Landessozialamt ohne erkennbaren Anlaß selbst unter enormen Erfolgsdruck gesetzt hat und deshalb einen "Gesichtsverlust" befürchten muß und scheut. Andererseits sind die freien Träger durch den vom Landessozialamt produzierten Erfolgsdruck und die daraus resultierende Verhandlungsweise der Behörde in eine derart defensive Rolle geraten, die dazu führen kann, daß eigene Vorstellungen und Bemühungen um Effektivierung des Hamburger Hilfesystems zwangsläufig in den Hintergrund treten müssen. Man muß in dieser Situation also begründet befürchten, daß sachliche Lösungen (wieder einmal) auf der Strecke bleiben.

Wir werden deshalb aus der Sicht der Praxis im folgenden versuchen, einen gangbaren Weg aufzuzeichnen. Dabei werden wir einerseits immer den in dieser Arbeit aufgezeigten Gesamtzusammenhang der Hamburger Situation berücksichtigen, andererseits uns aber auch immer an dem zur Zeit Möglichen und Machbaren orientieren. Der im weiteren Verlauf dieses Kapitels (vgl. 5.4.) unterbreitete Vorschlag hat auch explizit zum Ziel, beide Seiten aus der verfahrenen Verhandlungssituation herauszuführen und damit den ersten Einstieg in Richtung auf ein bedarfsgerechtes Gesamthilfesystem zu ermöglichen.

Bevor wir zur Entwicklung und Darstellung unseres konkreten Vorschlages kommen, wollen wir unsere Vorgehensweise in diesem Kapitel erläutern. Wir werden dabei entsprechend des am Ende des letzten Kapitels entwickelten Planungsverfahrens vorgehen. Deshalb werden wir zunächst noch einmal die Bedarfslage der Betroffenen komprimiert verdeutlichen(5.2.),

bevor wir unter Berücksichtigung der von uns gefertigten Analyse des Hamburger Hilfesystems (vgl. Kapitel 2.) einen grundsätzlichen Zielkatalog zur Verwirklichung bedarfsgerechter Hilfen entwickeln werden (5.3.). Daran anschließend unterbreiten und begründen wir einen konkreten Vorschlag (5.4.), den wir außerdem zusammengefaßt in einer Übersicht darstellen (5.4.8.).

## 5.2. Verdeutlichung des Hilfebedarfs

Unter 1.5. hatten wir Prämissen für die zukünftige Gestaltung der Hilfen für alleinstehende Wohnungslose genannt:

- Die Hilfe für alleinstehende Wohnungslose hat grundsätzlich und für alle Betroffenen an dem Zustand der Wohnungslosigkeit etwas zu ändern. Ziel jedes Hilfeprozesses ist die eigene Wohnung. Erst dort können Hilfeprozesse abgeschlossen werden.
- Das Leben alleinstehender Wohnungsloser muß im Verlauf des Hilfeprozesses auf eine dauerhaft gesicherte Existenzgrundlage im Rahmen gesetzlicher Möglichkeiten gestellt werden. Das ist Voraussetzung und Basis eines dann wieder möglichen Lebens in der Gemeinschaft.
- Die Hilfe für alleinstehende Wohnungslose hat dafür Sorge zu tragen, daß sich für die Betroffenen reale Möglichkeiten eröffnen, aus ihrer sozialen Isolation herauszukommen.

Ausgehend von diesen Prämissen (im folgenden kurz "Wohnung", "materielle Absicherung" und "Überwindung sozialer Isolation" genannt) werden wir die Bedingungen bedarfsgerechter Hilfen genauer zu kennzeichnen versuchen.

### Wohnung

Ohne Vorhandensein oder Verfügbarkeit über eine ausreichende Zahl von Wohnungen wird es immer Wohnungslose geben. Die Problematiken des Hamburger Wohnungsmarktes sind öffentlich bekannt und sollen hier nicht diskutiert werden. Wir sind auch der Meinung, daß dieses Problem nicht von Sozialarbeitern gelöst werden kann. Es handelt sich hier um ein zentrales politisches Problem, das auch als solches nur gelöst werden kann. Voraussetzung dafür ist natürlich, daß eine politische Lösung tatsächlich gewollt und auch durchgesetzt wird.

Auf der Ebene der Sozialarbeit für alleinstehende wohnungslose Personen ergeben sich entsprechend dem Bedarf drei Aufgabenschwerpunkte:

- Verhinderung von Wohnungsverlust
- Wohnungsvermittlung im Anschluß an institutionelle Unterbringung
- Wohnungsvermittlung für akut Wohnungslose

Sozialarbeit erfüllt diese drei Aufgabenschwerpunkte nur dann befriedigend, wenn alle drei parallel, gleichzeitig und am tatsächlichen Ort des Problems wahrgenommen werden.

### Dauerhafte materielle Absicherung

Die Angemessenheit des Warenkorbes als Grundlage für die Berechnung der Regelsätze wird zur Zeit wieder einmal intensiv diskutiert. Diese Diskussion soll an dieser Stelle nicht wiederholt oder um einen neuen Beitrag ergänzt werden. Wir wollen aber klar zum Ausdruck bringen, daß aus der Sicht der Praxis die jetzt gültigen Regelsätze in keinem Fall als auch annähernd ausreichend bezeichnet werden können.

Beim Personenkreis der alleinstehenden Wohnungslosen ist darüberhinaus festzustellen, daß "normale BSHG-Leistungen" ihm entweder verwehrt oder aber nur in sehr eingeschränkter und restriktiver Weise angeboten werden. Das die Hilfe bestimmende Vorurteil, "die könnten ja, wenn sie nur wollten", also im Klartext "faules Pack", bestimmt in vielen Fällen immer noch die Hilfemaßnahmen.

Das Ergebnis solcher Maßnahmen, "Verfolgung mit Arbeit", darf auf dem Hintergrund der bisherigen Erkenntnisse zum Gesundheitszustand der Betroffenen in keinem Fall mehr weitergeführt werden.

Um einer bedarfsgerechten Hilfe in Form von dauerhafter materieller Existenzabsicherung näherzukommen, ist also auf der Ebene des BSHG eine extensive Gesetzesanwendung mit der Ausschöpfung aller Möglichkeiten zwingende Voraussetzung. Das gleiche gilt natürlich für das AFG, Rentenleistungen etc.

### Überwindung sozialer Isolation

Die soziale Isolation der Betroffenen stellt eine nicht zu bestreitende Tatsache dar. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, müssen alle Versuche herkömmlicher Hilfepraxis, hieran Grundlegendes zu ändern, als gescheitert bezeichnet werden.

Im Gesetzestext des § 72 BSHG wird für die Überwindung der sozialen Isolation der Ausdruck "Hilfe zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft" gewählt. Das bedeutet, für die Betroffenen soweit wie möglich wieder Bedingungen gesellschaftlicher Normalität herzustellen. Gesellschaftliche Normalität kann nur erreicht werden durch Leben in eigener Wohnung, Absicherung der materiellen Existenz und zusätzliche Ausnutzung sämtlicher Angebote der Begegnung. Diese Begegnung findet normalerweise in Hausgemeinschaften, Stadtteilgemeinschaften, Straßengemeinschaften, Gemeinden, Sportvereinen usw. statt. Nur diese Normalität kann auch als Bedarf und damit Ziel jeglicher Hilfe gemeint sein.

### 5.3. Grundsätzliche Ziele der Neugestaltung des Hilfesystems

Wie in Kapitel 4. bereits erläutert, sind konkrete Veränderungen des Hilfesystems ebenso wie die Planung solcher Veränderungen nur auf der Grundlage eines Konsenses über die grundsätzlichen Ziele bedarfsgerechter Hilfe für alleinstehende Wohnungslose möglich.

Auf der Grundlage der von uns ermittelten Bedarfslage und Prämissen sind vier grundsätzliche Ziele zu formulieren:

1. Die Zugangswege in die Wohnungslosigkeit sind zu schließen.  
Aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse gilt dies insbesondere für die von institutioneller Unterbringung betroffenen Personen, die in deren Folge obdachlos werden (Haft, Krankenhaus, Psychiatrie), aber auch für alle alleinstehenden Menschen, die in den Bezirken ihre Wohnung verlieren (vgl. Tab. 1).
2. Alle Lager und das Asyl des Amtes für Heime müssen aufgelöst werden. Die Unterbringung in den Lagern ("Wohnunterkünften") verhindert eine tatsächliche Hilfe für die Betroffenen und sichert lediglich die Ghettoisierung von Armut in einer unter Legitimationsdruck stehenden Gesellschaft.
3. In allen Stadtteilen werden ambulante Dienste eingerichtet, die folgende Aufgaben wahrnehmen (vgl. Ehlers 1983):
  - a. Vorsorge = Verhinderung von Wohnungsverlust in Zusammenarbeit mit den Bezirks- und Ortsämtern bei offensiver Anwendung des § 15a BSHG auf Alleinstehende.
  - b. Betreuung akut Wohnungsloser
  - c. Nachsorge für im Stadtteil bereits in Wohnungen vermittelte Hilfeempfänger
  - d. Angebot aller im § 72 BSHG vorgesehener Hilfemaßnahmen, insbesondere persönlicher Hilfe
4. Es werden keine stationären Einrichtungen herkömmlicher Art mehr benötigt. Sinnvolle und effektive Hilfe für alleinstehende Wohnungslose ist nur durch ambulante Beratungsstellen durchzuführen. Erst nachdem der immense Druck von den stationären Einrichtungen genommen worden ist, ihre "besseren Betten", ihren "Ersatzwohnraum" mit dem Angebot sozialpädagogischer Hilfe koppeln zu müssen, können sich eigentliche und sinnvolle Aufgaben stationärer Hilfe herauskristallisieren. Nach heutigem Erkenntnisstand und heute möglicher Bedarfsermittlung könnten folgende Bereiche relevant und notwendig sein:
  - Gästehäuser für nicht sofort in Wohnungen vermittelbare Menschen. Eine solche vorübergehende Unterbringung von Hilfesuchenden wird nach wie vor notwendig sein. Unter dem Gesichtspunkt menschenwürdiger Hilfe von Anfang an ist es überhaupt nicht tolerierbar, diese Unterbringung den "Pensionen" des Gastronomie- bzw. Prostitutionsgewerbes zu überlassen.
  - Gästehäuser für langjährig Wohnungslose und Stadtarme, in denen diese von den Folgen ihrer langjährigen Armut genesen. Der Aufenthalt muß so lange dauern, bis von den Betroffenen eine Vermittlung in eine eigene Wohnung oder anderswo hin gewünscht wird.
  - Kleinsteinerichtungen mit speziellen Trainingsprogrammen, insbesondere für Jungerwachsene.

Ausgehend von diesen vier grundsätzlichen Zielen stellen wir nun ein Modell zur Veränderung des Hilfesystems vor, das sich diesen Zielen in Stufen nähern soll. Es soll hier die erste Stufe in Verbindung mit dem Ausblick auf die zweite Stufe vorgeschlagen werden.

#### 5.4. Vorschläge zum Einstieg in ein ambulantes Hilfesystem

##### 5.4.1. Personenkreis

Das ambulante Hilfesystem soll grundsätzlich allen alleinstehenden Wohnungslosen, also Männern und Frauen, zur Verfügung stehen. Bezüglich des Personenkreises der "Jungerwachsenen" muß mit dem Landesamt für Rehabilitation eine Regelung getroffen werden, da dieses Amt nach der internen Gliederung der BAJs für die Jungerwachsenen zuständig ist. Schon jetzt muß mit Überlegungen begonnen werden, wie wohnungslose Familien an das ambulante Hilfesystem nach § 72 BSHG angeschlossen werden können.

##### 5.4.2. Ziel

Die ambulanten Beratungsstellen sollen eine stadtteilorientierte Arbeit anbieten, die langfristig flächendeckend in ganz Hamburg errichtet wird. Ausschlaggebend für die Standorte der Beratungsstellen sind nicht historisch bedingte Einteilungen der Stadt wie z.B. die Bezirksgrenzen. Die Beratungsstellen müssen vielmehr dort angesiedelt werden, wo zum einen Wohnungslosigkeit auftritt und zum anderen die Struktur und das Wohnungskontingent des Gebiets eine stadtteilorientierte Arbeit erforderlich machen und ermöglichen. Als Fernziel müssen wir in Hamburg von mindestens zehn Beratungsstellen ausgehen.

##### 5.4.3. Arbeitsweise

Die Sozialarbeiter der Beratungsstellen führen vorwiegend Einzelfallarbeit durch. Im Zuge der Nachsorge wird die Arbeit in hohem Ausmaß in den Wohnungen der Klienten durchgeführt. Daneben wird in gewissem Umfang Straßensozialarbeit geleistet, um Kontakte zu akut Wohnungslosen im Stadtteil herzustellen. Die Sozialarbeiter leisten in diesen Fällen, wie auch in Fällen von Vorsorge, die Erstberatung der Klienten. Wegen der Größe der Stadt Hamburg erscheint eine "Zentrale Beratungsstelle", wie sie in anderen Kommunen betrieben wird, nicht sinnvoll. Aus dem gleichen Grund ist auch zentrale Erstberatung abzulehnen. Die Erstberatung soll dort durchgeführt werden, wo die Problematik auftritt.

Neben der Einzelfallarbeit bieten die Beratungsstellen auch Gruppenarbeit an. Zu denken ist hierbei an Seminare zu den Bereichen Haushaltsführung, Sozialhilfe und Arbeit. Auch bei der "Hilfe zur Begegnung und zur Gestaltung der Freizeit" werden Gruppenangebote gemacht.

Grundsätzlich führen die Beratungsstellen Hilfe gemäß § 72 BSHG durch; die Aufgabenschwerpunkte ergeben sich aus dem § 72 und der VO zu § 72 BSHG.

#### 5.4.4. Personal

In jeder Beratungsstelle sollen sechs Sozialarbeiter tätig sein, so daß die Bereiche

- Vorsorge
- Betreuung akut Wohnungsloser
- Nachsorge

jeweils von zwei Sozialarbeitern abgedeckt werden.

Das pädagogische Personal wird z.T. aus den stationären Einrichtungen rekrutiert, z.T. müssen Neueinstellungen vorgenommen werden. Für Seminarangebote im Bereich Ernährung und Haushaltsführung muß geprüft werden, ob geeignetes Personal des Wirtschaftsbereichs der stationären Einrichtungen zur Verfügung steht.

Eine Festlegung von Fallzahlen, die von jedem Sozialarbeiter zu bearbeiten sind, ist im voraus nicht möglich und erscheint auch nicht sinnvoll. Die verschiedenen Aufgaben sind in der zeitlichen Intensität sehr unterschiedlich: ein Sozialarbeiter, der vorrangig Erstberatungen durchführt, kann mehr Fälle erledigen als sein Kollege, der in der persönlichen Betreuung arbeitet. Sinnvolle Fallzahlen können zudem nur auf langjährigen Erfahrungen in der Praxis basieren. In einem Ansatz wie stadtteilorientierter ambulanter Hilfe gemäß § 72 BSHG liegen aber noch keine Erfahrungen vor. Ein Blick z.B. in die Bewährungshilfe zeigt darüberhinaus, daß Fallzahlen sowieso nicht eingehalten werden.

In allen Beratungsstellen soll jeweils ein Sachbearbeiter des Landes-sozialamtes vertreten sein, der für die Gewährung von Sozialhilfe zuständig ist. Diese Zusammenarbeit von Sozialpädagogik und Verwaltung "unter einem Dach" hat sich in zahlreichen "zentralen Beratungsstellen" anderer Städte bewährt.

Mit den Bezirken sollte geklärt werden, ob ein Sachbearbeiter aus dem Bezirksamt in den Beratungsstellen arbeiten kann, der ebenfalls für die Gewährung von Sozialhilfe, insbesondere Hilfe zum Lebensunterhalt, zuständig ist. Der entscheidendere Gesichtspunkt wäre aber die Anwendung des § 15a BSHG und die dadurch mögliche und unbürokratische Verhinderung von Obdachlosigkeit durch die ambulanten Beratungsstellen.

#### 5.4.5. Finanzierung

Eine Finanzierung der ambulanten Beratungsstellen kommt nur auf der Grundlage des § 10 Abs. 3 Satz 2 BSHG in Betracht. Die im Gesetzestext genannte "Unterstützung" der Verbände der Wohlfahrtspflege beinhaltet nach Ansicht aller Kommentatoren auch finanzielle Leistungen des Trägers der Sozialhilfe. § 10 Abs. 3 Satz 2 BSHG hat die Förderung von Institutio-

nen zum Inhalt; nicht gemeint ist hier die Gewährung von Hilfe an einzelne Hilfeempfänger. Die Finanzierung von Beratungsstellen im Sinne des § 10 Abs. 3 Satz 2 BSHG ist in Form von laufenden, jährlichen Zuwendungen möglich und auch üblich. Diese Zuwendungen müssen die Kosten der Beratungsstellen voll abdecken.

Die Finanzierung der Beratungsstellen über Einzelfälle, vergleichbar mit Pflegesätzen in den Heimen, ist aus mehreren Gründen abzulehnen:

- Wie in Abschnitt 5.4.4. gezeigt, kann über konkrete Fallzahlen der Beratungsstellen zum jetzigen Zeitpunkt noch nichts Sinnvolles ausgesagt werden. Bei einer Abrechnung über Einzelfälle müßte aber eine Fallzahl festgelegt werden, um die Kosten der Beratungsstelle auf eine Zahl von Klienten aufzuteilen.
- Bei flächendeckender Arbeit in ganz Hamburg sind die Beratungsstellen in strukturell sehr unterschiedlichen Stadtteilen angesiedelt. Von der Struktur des Stadtteils hängt aber die Anzahl der Klienten der Beratungsstelle unmittelbar ab. So können in Stadtteilen, in denen kaum billiger bzw. wenig Wohnraum vorhanden ist, entsprechend weniger Klienten in Wohnungen untergebracht und betreut werden. Umgekehrt haben die Beratungsstellen in Stadtteilen, die von starker Armut geprägt sind, entsprechend viele Klienten. Insgesamt sind hier so viele Unwägbarkeiten zu verzeichnen, daß davon die finanzielle Lage der Beratungsstellen in keinem Fall abhängen darf.
- Die Finanzierung über Einzelfälle setzt voraus, daß zwischen Klienten und Beratungsstelle Verträge abgeschlossen werden. Der § 72 BSHG beinhaltet jedoch sehr wesentlich die Motivierung der Betroffenen, Hilfe anzunehmen. Die Praxis belegt außerdem, daß viele Klienten sich längere Zeit nicht auf verbindliche Hilfeprozesse einlassen wollen und nur sporadisch um Beratung nachsuchen. Das gleiche gilt in Fällen, in denen die Betreuung abgeschlossen ist, aber dennoch gelegentliche Hausbesuche und Kontakte anfallen. Befristete Kursprogramme und erst recht "Hilfen zur Begegnung und zur Gestaltung der Freizeit" lassen sich nicht in Betreuungsverträgen erfassen. Für die Teilnahme an Gesprächskreisen oder z.B. am "Arbeitslosenfrühstück", die pädagogisch sinnvoll ist und den gesetzlichen Intentionen des § 72 BSHG entspricht, wird der Klient sicherlich keinen Vertrag unterschreiben. Insgesamt ist festzustellen, daß die Aufgaben der Beratungsstellen und die Tätigkeit der Sozialarbeiter im besonderen wesentlich mehr umfassen, als in Betreuungsverträgen zu regeln ist.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Finanzierung über Einzelfälle den Trägern der Beratungsstellen nicht zuzumuten ist. Den Befürwortern solcher Finanzierung (der Behörde), die sich davon eine verbindliche Arbeit der Sozialarbeiter versprechen, ist entgegenzuhalten, daß die Verbindlichkeit der Arbeit an deren Inhalt gemessen werden muß; eine inhaltlich gute Arbeit hängt von der Konzeption und der Durchführung ab. Möglicherweise verführt die Einzelfallabrechnung zu der (im stationären Bereich nicht unbekannt) mißbräuchlichen Praxis, in Zeiten finanzieller Bedrängnis den Abschluß der Betreuung nicht gerade zu forcieren.

#### 5.4.6. Koordination und Fachaufsicht

Das Prinzip der Flächendeckung des Hilfesystems macht eine Koordination zwischen den einzelnen Beratungsstellen notwendig, um zu verhindern, daß die Stellen nebeneinander bzw. aneinander vorbei arbeiten.

Die berechtigten Interessen der einzelnen Träger müssen jedoch in Hinblick auf ein Gesamthilfesystem koordiniert werden.

Da die Beratungsstellen von verschiedenen Trägern betrieben werden, ist eine Koordination innerhalb eines Trägers nicht möglich. Dagegen muß gewährleistet sein, daß nicht Einzelinteressen eines Trägers der Effizienz des Hilfesystems zuwiderlaufen.

Die Koordination allein der BAJs zu überlassen, ist nicht opportun, da die BAJs bereits durch die Finanzierung eine starke Stellung einnimmt. Es ist außerdem zu berücksichtigen, daß behördliche Interessen nicht immer den Interessen der freien Träger entsprechen und allzu oft anderen als fachlichen sozialpädagogischen Aspekten unterliegen (vgl. Kapitel 2 und 3).

Es sollte aus diesen Gründen eine Koordinierungsstelle eingerichtet werden, der nach Einigung über einen gemeinsamen Zielkatalog (vgl. Abschnitt 5.3.) folgende Aufgaben zufallen:

- Dokumentation der Arbeit der Beratungsstellen im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Hilfesystems
- Koordination der Arbeit der einzelnen Beratungsstellen untereinander
- Supervision
- Fachaufsicht (nicht gemeint ist die Dienstaufsicht)
- Effizienzkontrolle der geleisteten Arbeit in den Beratungsstellen
- Öffentlichkeitsarbeit und sozialpolitische Anstrengungen, um das Hilfesystem zu etablieren und Vorurteile gegenüber dem Personenkreis der alleinstehenden Wohnungslosen abzubauen.

Der Träger einer solchen Koordinierungsstelle kann ein Kuratorium sein, das aus Vertretern der beteiligten freien Träger, der Behörde und der Mitarbeiter der Beratungsstellen gebildet wird. Dieses Kuratorium stellt zwei hauptamtliche Mitarbeiter und eine Verwaltungskraft ein. Alternativ ist denkbar, daß ein Mitarbeiter der freien Träger und ein Behördenmitarbeiter ganz für diese Tätigkeit abgestellt werden.

Insbesondere in der Erprobungsphase soll sich das Kuratorium um eine wissenschaftliche Begleitung bemühen.

#### 5.4.7. Umsetzung

Die bisherigen Verhandlungen zwischen dem Landessozialamt und den freien Trägern haben ergeben, daß ein neu zu schaffendes ambulantes Hilfesystem nur durch Umschichtung von Mitteln aus dem stationären Bereich in den ambulanten Bereich innerhalb des Gesamthaushalts des § 72 BSHG zu verwirklichen ist. In der Konsequenz heißt dies, daß stationäre Einrichtungen entweder geschlossen werden müssen oder ihre Kapazitäten abbauen.

Wie in Abschnitt 5.1. bereits angedeutet, ist ein "großer Wurf", also die schnelle Errichtung eines flächendeckenden Hilfesystems in Hamburg nicht wünschenswert. Mit dem Aufbau der Ambulanz sind (noch) zu viele Unwägbarkeiten verbunden; insbesondere müssen folgende Fragen geklärt werden, bevor die Beratungsstellen auf einen Schlag mehrere hundert Klienten betreuen:

- Wie soll ab 1985 ein Wohnungskontingent für mehrere hundert Wohnungslose schnell zur Verfügung stehen?
- Wo sollen die noch nicht in Wohnungen vermittelten Klienten während der Betreuung wohnen, insbesondere wenn die Beratungsstellen in Stadtteilen wie Harburg, Rahlstedt, Bergedorf angesiedelt sind? Sollen die Klienten trotzdem in den "Pensionen" in St. Georg und St. Pauli oder in den Lagern wohnen?
- Ist bis 1985 mit allen Bezirksämtern Einigkeit über Maßnahmen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit (z.B. § 15a BSHG) zu erzielen?
- Sind 1985 alle Bezirksämter bereit, die Kosten für vorübergehende Unterbringung in Hotels und Pensionen von Klienten der Beratungsstellen zu übernehmen?
- Kann bis 1985 eine Regelung mit dem Landesamt für Rehabilitation über die Gewährung ambulanter Hilfe für jungerwachsene Wohnungslose gefunden werden oder sollen die Beratungsstellen Jungerwachsene abweisen?

Diese Aufzählung ungelöster Probleme erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und macht deutlich, daß ein behutsamer Weg in die Ambulantisierung gewählt werden muß. Um letztendlich ein sinnvolles und effektives Hilfesystem genau definieren und gestalten zu können, müssen in der Arbeit Erfahrungen gesammelt und (wenn möglich, wissenschaftlich) ausgewertet werden. Demgegenüber liegen über die Leistungsfähigkeit (ebenso wie über die Nachteile) der stationären Einrichtungen gesicherte Erkenntnisse vor.

Das ambulante Hilfesystem sollte also zunächst in eine Erprobungsphase gehen, bevor die stationären Einrichtungen in größerem Ausmaß geschlossen werden. Aus diesem Grunde schlagen wir die Errichtung von drei ambulanten Beratungsstellen sowie der Koordinierungsstelle für die Zeit der Erprobungsphase vor. Unter den in Abschnitt 5.4.4. dargestellten Bedingungen ergibt sich ein finanzieller Aufwand von 1,5 Mill. DM.

Da die Absichten bei der Veränderung der Hilfen insgesamt unter dem Motto "Qualifizierung des Gesamthilfesystems" zusammenzufassen sind, halten wir es für **ausgeschlossen**, daß im Zuge der Umschichtung vom stationären in den ambulanten Bereich für die Errichtung der ersten drei Beratungsstellen kleine Einrichtungen geschlossen werden. Es gilt vielmehr, zunächst bei den großen Einrichtungen und hier wieder bei denen

mit mangelhafter personeller Betreuung anzusetzen.

Nach unseren eigenen Berechnungen ist es möglich, die erforderlichen 1,5 Mill. DM aus diesem Bereich aufzubringen. Eine Konkretisierung soll hier nicht erfolgen, sondern den Trägern der Einrichtungen überlassen bleiben.

Nach und während der Erprobungsphase, über deren Länge ein Konsens erzielt werden muß, sollten die freien Träger und das Landessozialamt über die Ausweitung des ambulanten Hilfesystems verhandeln.

Schon heute erscheint dabei die Forderung unverzichtbar, daß vor der Schließung weiterer stationärer Einrichtungen ein deutlicher Kapazitätsabbau der Lager erfolgen muß.

#### 5.4.8. Übersicht über die Vorschläge

1. Personenkreis  
Zielgruppe sind alle weiblichen und männlichen alleinstehenden Wohnungslosen. Hilfe gemäß § 72 BSHG steht auch Familien zu!
2. Ziel  
In Hamburg wird ein stadtteilorientiertes ambulantes Hilfesystem errichtet, das mit mindestens zehn Beratungsstellen arbeitet.
3. Arbeitsweise  
Es werden alle Hilfen des § 72 BSHG abgeboten. Methodisch wird dies in Einzelfall- und Gruppenarbeit durchgeführt. Die Beratungsstellen leisten die Erstberatung.
4. Personal  
Pro Beratungsstelle arbeiten sechs Sozialarbeiter. Hinzu kommen ein Sachbearbeiter des Landessozialamts und ein Sachbearbeiter des Bezirksamts.
5. Finanzierung  
Die Beratungsstellen werden in voller Höhe der Kosten gemäß § 10 Abs. 3 Satz 2 durch Zuwendungen finanziert. Eine Abrechnung über Einzelfälle kommt nicht in Betracht.
6. Koordination und Fachaufsicht  
Freie Träger, Behörde und Praktiker bilden ein Kuratorium zur Errichtung einer Koordinierungsstelle, die die Beratungsstellen anleitet, koordiniert und fachlich beaufsichtigt.
7. Umsetzung  
Durch Umschichtung von Mitteln aus großen stationären Einrichtungen werden zunächst drei Beratungsstellen eingerichtet. Nach einer Erprobungsphase mit diesen drei Stellen wird über weitere Veränderungen des Hilfesystems entschieden.

### 5.5. Resümee

Kritische Reflexion von Hilfepraxis kann nur gelingen, wenn nachvollziehbare und relativ objektive Maßstäbe angelegt werden. Diese Maßstäbe konsequent durchzuhalten, besonders wenn sie an die eigene tägliche Praxis herangelegt werden oder diese auch nur berühren, führt zwangsläufig auch zu Hemmnissen und Blockaden. Wir haben beim Anfertigen dieser Arbeit aber auch die Erfahrung gemacht, daß diese Blockaden sich förderlich auf den Reflexions- und Diskussionsprozeß auswirken können, wenn sie ernst genommen und damit selber zum Diskussionsgegenstand werden. Das ist eine Erfahrung, die wir für unbedingt mitteilenswert halten.

Unser Vorschlag zur Veränderung der Hamburger Hilfestrukturen für alleinstehende wohnungslose Menschen erhebt keinesfalls den Anspruch, vollkommen oder auch nur annähernd vollständig zu sein. Es ist ein engagierter Beitrag von Praktikern zur aktuellen Fach- und Planungsdiskussion - nicht mehr und nicht weniger; es ist aber auch ein Beitrag, von dem wir hoffen, daß er Maßstab für anderweitige und zukünftige Hamburger Planungen wird.

## Literaturverzeichnis

Antons, K. u. Schulze, W.:

"Normales Trinken und Suchtentwicklung. Theorie und empirische Ergebnisse interdisziplinärer Forschung zum sozialintegrierten Alkoholismus und süchtigen Alkoholismus"

Göttingen - Toronto - Zürich, Band 1 1976, Band 2 1977

Albrecht, G. u.a.:

"Grundlagenstudie. Erscheinungsweisen, Verlaufsformen und Ursachen der Nichtseßhaftigkeit. Forschungsbericht zur Grundlagen-Studie: Grundlagen einer Theorie und empirische Analysen zur Nichtseßhaftigkeit"

Bielefeld - Bethel 1979

BAG der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, Fachausschuß III:

"Empfehlung für die Gewährung von Hilfe nach § 72 BSHG in Einrichtungen durch die überörtlichen Träger der Sozialhilfe (§ 100 Abs. 1, Nr.5 BSHG)"

Bielefeld 1979

Ballstädt, S.-P.:

"Überlegungen zur Nichtseßhaftigkeit aus psychodynamischer Sicht"

Diplomarbeit Tübingen 1974

Ehlers, H.:

"Aufgaben der 'Ambulanten Hilfe' unter dem Gesichtspunkt der 'Bedarfsgerechten Hilfe' "

Unveröffentlichtes Manuskript, Hamburg 1983

zu beziehen über den Hrsg. dieser Arbeit

Ehlers, H., Pickert, W., Schmidtke, H.:

"Bedarfsgerechte Strukturen des Gesamthilfesystems nach § 72 BSHG"

Diskussionspapier des "Arbeitskreises Einrichtungen nach § 72 BSHG" 1983

zu beziehen über Bodelschwingh-Haus Hamburg

Evers, J.:

"Therapie-Ansätze in der Nichtseßhaftenhilfe und ihre Wirksamkeit"

Unveröffentlichte Diplomarbeit, PHN, Abt. Braunschweig 1977

Goschler, W.:

"Die alleinstehenden Wohnungslosen. Theoriemodelle und empirische Befunde zur Verursachung, Lebenslage und Rehabilitation sog. Nichtseßhafter"

in: Gefährdetenhilfe 3/83 und 4/83

Bielefeld 1983

Hasenburg, F.:

"Thesen zur ambulanten Hilfe gem. § 72 BSHG"

Westfälischer Herbergverband e.V.

Münster 1984

Hasenburg, F.:

"Über den Wandertrieb von Hasen"

Münster 1733

Holtmannspötter, H.:

"Plädoyer zur Trennung von dem Begriff 'Nichtseßhaftigkeit' "  
in: Gefährdetenilfe 4/82  
Bielefeld 1982

John, W.:

"Die Zugangswege in die Nichtseßhaftigkeit"  
Unveröffentlichtes Manuskript, 1984

Kohlbecker, W.:

"Institutionsanalyse der sechs in das Projekt einbezogenen stationären  
Einrichtungen"  
in: Innovationsprojekt Nichtseßhaftenilfe Universität Tübingen  
Tübingen 1977 und 1978

Landesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenilfe Hamburg (Hrsg.):

"Zählbericht 1982"  
Hamburg 1982

Mayer, L.:

"Der Wandertrieb"  
Dissertation, Würzburg 1934  
zitiert bei Goschler, a.a.O.

Roscher, F.:

"Stellungnahme zur Hamburger Fachlichen Weisung"  
Unveröffentlichtes Manuskript, Tübingen 1983

Samsche, Chr.:

"Auswertung der Befragungsaktion 'Überprüfung der Einrichtungen gemäß  
§ 72 BSHG' "  
Unveröffentlichtes Manuskript, Hamburg 1982  
zu beziehen über den Herausgeber dieser Arbeit

Schmidtke, H., Ehlers, H.:

"Alkoholismus im Süden"  
Sachsenwaldau 1986  
zu beziehen über RE 432

Schrick, A.:

"Über Bedingungen der Verhaltensänderungen bei Nichtseßhaften"  
Diplomarbeit TU Braunschweig  
Braunschweig 1976

Universität Tübingen (Hrsg.):

"Innovationsprojekt Nichtseßhaftenilfe"  
Tübingen 1977 und 1978

Weber, R.:

"Konservatismus und Rechtsempfinden bei Nichtseßhaften"  
in: Innovationsprojekt Nichtseßhaftenhilfe Universität Tübingen  
Tübingen 1977 und 1978

Weeber, R. u.a.:

"Hilfe für Gefährdete und Nichtseßhafte in Stuttgart. Grundlagen  
für einen Sozialplan"  
Stuttgart 1976

Wickert, J. u.a.:

"Zur Persönlichkeit des Nichtseßhaften"  
Vervielfältigtes Manuskript, Tübingen 1976