

Peter Szynka

Auf dem Weg zu einer Wohnungsnotfallfallstatistik

Ergebnisse und Handlungsbedarfe aus Niedersachsen

Nach einigen einführenden Bemerkungen wird erläutert, wie die Freie Wohlfahrtspflege an der Handlungsorientierten Sozialberichterstattung in Niedersachsen (HSBN) beteiligt ist und wie das Thema „Wohnungslosigkeit“ bisher einbezogen wurde. Danach wird angesichts aktueller Bemühungen um eine „Wirkungsorientierte Steuerung“ erörtert, welche planungsrelevanten Daten aus der Wohnungslosenhilfe für eine kooperative Sozialplanung und eine verbesserte Steuerung herangezogen werden könnten.

1. Einleitung

Es gibt eine Szene in Charles Dickens' Roman *Oliver Twist*, die man gut als den Beginn der modernen Armutsberichterstattung verstehen kann. Sie machte Charles Dickens nicht nur als Literaten berühmt, sondern festigte auch seinen Ruf als Sozialkritiker und Sozialreformer. Es ist die Szene, in der Oliver Twist im Waisenhaus den Koch um etwas mehr Suppe bittet. Ängstlich beobachtet von den anderen Waisenkindern steht der kleine Oliver vor einem doppelt so großen, wohlbeleibten Koch. Dieser hält in seiner Hand eine Suppenkelle, mit der er dem Kind sehr wohl Gewalt antun könnte. Er reißt seine Augen auf und ist sprachlos angesichts der dreisten Undankbarkeit des hungrigen Waisenkindes. Weiß dieses Kind denn nicht, wie schwierig es ist, die notwendigen Mittel für die tägliche Suppe und den Betrieb des Waisenhauses bereitzustellen? Das Thema „Oliver asks for more“ wird zu einem beliebten Motiv in der politischen Karikatur Englands und bald auf alle möglichen Missstände – auch außerhalb der öffentlichen Erziehung oder der Armenpflege – angewandt.

Die Forderung Oliver Twists bezog sich auf eine Gruppe von Heimkindern, mithin „nur“ auf die Ebene einer einzelnen sozialen Einrichtung. Bereits Jahrhunderte zuvor empfahl Martin Luther die Einführung von lokalen Armenregis-

tern, also die Betrachtung der Situation der Bedürftigen einer ganzen Stadt. Er erkannte die Notwendigkeit, Fragen der Armut mindestens auf der Ebene der großen Städte zu betrachten und anzugehen. Schließlich war es Emil Münsterberg, der um die Jahrhundertwende mit seinen Arbeiten zu einer nationalen Armutsstatistik die Umbrüche der Industrialisierung auf der Ebene des Nationalstaates zu erfassen suchte. Münsterberg war einer der großen Gründungspersonlichkeiten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Er versuchte die sozialen Probleme nicht nur empirisch zu erfassen, sondern organisierte auch deren politische Bearbeitung. *Oliver Twist*, Martin Luther und Emil Münsterberg repräsentieren die unterschiedlichen Ebenen von Planung und Steuerung, die uns hier beschäftigen sollen.



Peter Szynka

In den 1990er-Jahren wurde erneut die Forderung nach Armutsberichten auf kommunaler, Landes- und Bundesebene gestellt. Die Zeit des Wirtschaftswunders war zu Ende, und an den Rändern der Gesellschaft verfestigten sich Armut, Arbeitslosigkeit und Desintegration. Ein wichtiger Vorreiter der Armutsberichterstattung in Deutschland war der Paritätische Wohlfahrtsverband, der bereits seit 1989 regelmäßig Berichte auf Bundesebene erstellt. Dabei wurde deutlich, dass allzu sichtbare Armut die Legitimität staatlichen Handelns infrage stellen kann. Die Parlamente auf Bundes- und Landesebene beschlossen daher nach und nach die regelmäßige Erstellung eigener Berichte zur Armuts- und Reichtumsentwicklung, und es entstand die amtliche Sozialberichterstattung, die vor allem die Daten der amtlichen Statistik aufbereiten und zugänglich machen sollte. Dabei sind Angaben zur Einkommensentwicklung, zur Entwicklung der Sozialausgaben und der Zahl der Empfänger/innen

Dr. Peter Szynka ist Referent des Diakonischen Werkes evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V. (DWiN).

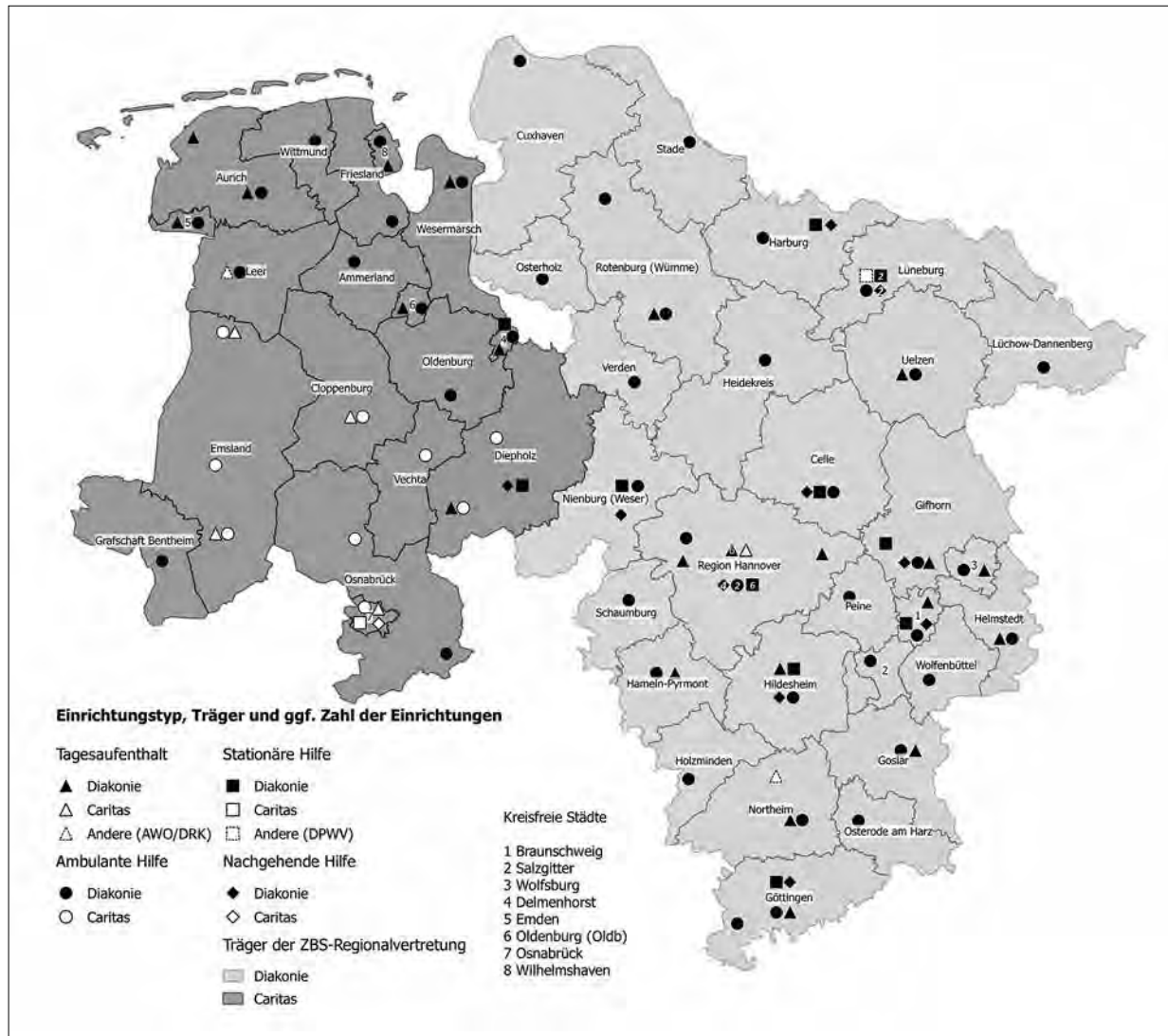


Abbildung 1

staatlicher Hilfen von Belang. Die amtliche Sozialberichterstattung nutzt die verbesserten Möglichkeiten einer digitalisierten Datenerfassung und Aufbereitung. Sozialberichte sind Berichte an die Parlamentarier. Sie sollen die Politiker und die Öffentlichkeit über aktuelle Entwicklungen informieren, die die Wohlfahrt gefährden und Handlungsbedarfe sowie entsprechende Handlungsoptionen aufzeigen. Zu den Sozialberichten werden in der Regel Stellungnahmen der Sozialpartner und der Wohlfahrtsverbände eingeholt. Ein langjähriger Streitpunkt bei der nationalen Sozialberichterstattung ist die Einführung einer amtlichen Wohnungsnotfallberichterstattung.

2. Handlungsorientierte Sozialberichterstattung in Niedersachsen

In Niedersachsen gibt es seit 2011 die Handlungsorientierte Sozialberichterstattung (HSBN). Der Titel macht bereits deutlich, dass es auch hier darum geht, problematische Entwicklungen aufzuzeigen, Handlungsbedarfe zu beschreiben und die Herausforderungen für die Landespolitik

zu benennen. Für die HSBN wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, in dem das Niedersächsische Sozialministerium, die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, das Landesamt für Kommunikation und Statistik, die Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit und Vertreter/innen der Gewerkschaften und der Wohlfahrtsverbände vertreten sind. Die verfügbaren Daten werden ausgewertet und in Form von Tabellen und Karten dargestellt. Um den Bericht lesbar zu halten, wird jeweils ein kurzer Überblick zu einem Thema gegeben, dann werden die wesentlichen Ergebnisse präsentiert und die Quellen für weitergehende Informationen benannt oder methodische Hinweise gegeben.

Seit 2014 erstellt die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen e.V. in Verbindung mit dem Lenkungsausschuss in eigener Verantwortung zusätzlich thematische Berichte, die dem amtlichen Bericht als sog. Anlagenbericht beigefügt werden. Bisher wurden die Themen „Alleinerziehende in Niedersachsen“ und „Wohnungslosigkeit in Niedersachsen“ behandelt. In Planung

befindet sich ein Anlagenbericht zum Thema „Ehrenamtliche Arbeit in Niedersachsen“.

3. Bisherige Datenlage zur Wohnungslosigkeit in Niedersachsen

Ziel des Anlagenberichts zur Wohnungslosenhilfe war es, einen Weg zu finden, um die Zahl der Wohnungslosen in Niedersachsen zu ermitteln und damit relevante Planungsgrundlagen für die Weiterentwicklung des Hilfeangebots zur Verfügung zu stellen. Seit Jahrzehnten wird von der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG-W) die Einführung einer amtlichen Wohnungsnotfallstatistik gefordert. Leider bisher ohne Erfolg. Stattdessen versucht man sich derzeit mit Landesstudien zu behelfen. Landesstudien zur Wohnungslosigkeit liegen bisher aus Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen vor.

Für Niedersachsen gibt es mittlerweile Zahlen aus nahezu allen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Probleme der Untererfassung, Doppelzählungen und unterschiedliche Definitionen konnten innerhalb der Einrichtungsdaten inzwischen weitgehend ausgeschlossen werden (vgl. Abbildung 1).

Zusätzlich wurden in den Jahren 2011 bis 2013 die Belegungsdaten aus den kommunalen Notunterkünften vom Niedersächsischen Sozialministerium erhoben. Damit sind zwei wesentliche Elemente der Wohnungsnotfalldefinitionen der BAG-W, die auf Definitionen des Deutschen Städtetages aus dem Jahr 1987 zurückgehen, erfasst.

	Ordnungsrechtlich untergebracht	Sozialhilferechtlich betreut (§§ 67 ff. SGB XII)	Gesamt
2011	4.138	1.779	5.917
2012	4.346	2.073	6.419
2013	4.505	2.058	6.563

Auf diese Weise lässt sich die Betroffenheit pro 1.000 Einwohnern in Niedersachsen sowie das Verhältnis von sozialhilferechtlichen und ordnungsrechtlichen Maßnahmen in Niedersachsen errechnen.¹

Allerdings sind damit noch nicht alle Elemente der Wohnungsnotfalldefinitionen der BAG-W statistisch erfasst. Das Problem ist, dass manche der Wohnungsnotfalldefinitionen nur geschätzt werden können. Am wichtigsten wäre hier die Ermittlung der sog. Straßenobdachlosigkeit. Die sog. Straßenobdachlosigkeit ist von großem öffentlichen Interesse und bildet einen Teil des „Dunkelfeldes“, wenn man diesen Begriff aus der Kriminalstatistik verwenden will. Die hierfür von der BAG-W auf Bundesebene vorgelegten Schätzungen sind für lokale Bedarfsplanungen nicht genau und belastbar genug. Wir sind im Anlagenbericht zur HSNB vorsichtig von einer Straßenobdachlosigkeit in Niedersachsen von 2.400 Menschen ausgegangen.

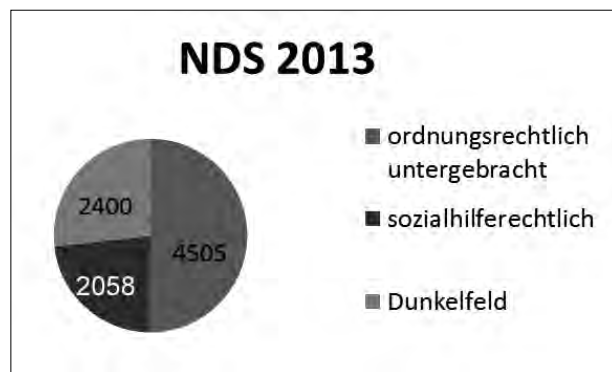


Abbildung 2

Sollte sich diese grobe und vorläufige Schätzzahl erhärten lassen, könnten wir weitere wichtige Kennzahlen angeben:

- Die Gesamtzahl der Wohnungslosen in Niedersachsen.
- Die Gesamtzahl der Wohnungslosen pro Einwohner.
- Den Zielgruppenerreichungsgrad durch sozialhilferechtliche Maßnahmen.
- Den Zielgruppenerreichungsgrad durch ordnungsrechtliche Maßnahmen.

Um dieses „Dunkelfeld“ zu erhellen und damit den ungedeckten Bedarf zu ermitteln, wird seit Anfang 2016 in den niedrigschwelligen Einrichtungen (Basisangebot) die „Wohnsituation zu Hilfebeginn“ entsprechend dem Fachdatensatz der BAG-W systematisch erhoben. Ergebnisse werden erst 2017 vorliegen.

4. Probleme von Planung und Steuerung

Seit Beginn der 1990er-Jahre hatte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, heute Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), das „Neue Steuerungsmodell“ (NSM) propagiert. Internationale Vorbilder des „New Public Management“ etwa aus Großbritannien, den Niederlanden, Neuseeland und den Vereinigten Staaten von Amerika wurden herangezogen, um die Praxis der Kommunalverwaltungen zu optimieren.²

Der daraus entwickelte KGSt-Bericht zur „Steuerung der Sozialhilfe“³ hielt folgende Maßnahmen für notwendig, um die steigenden Sozialausgaben in den Griff zu bekommen: Reduzierung der Fallzahlen durch Zugangsprüfung (Zugangsteuerung), Verringerung der Bezugszeiten oder des Leistungsbedarfes durch Hilfeplanung und Verselbstständigungshilfen.⁴ Hiermit könnten, so die zitierten kommunalen Modellprojekte, Einsparungen von etwa 10 bis 20 % erzielt werden. Man wolle, so die damaligen Befürworter, das NSM nicht etwa als Kostensenkungsprogramm

1) Derzeit wird überprüft, ob für das Jahr 2013 möglicherweise Doppelzählungen in Höhe von ca. 5,5 % enthalten sind.

2) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Das neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt Bericht 5/1993, Köln 1993.

3) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Steuerung in der Sozialhilfe, KGSt Bericht 11/1997, Köln 1997.

4) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Fußn. 3), S. 7 f.

verstanden wissen, sondern durch geschickte Leistungsab-sprachen (Kontraktmanagement) die „Qualität der er-brachten Leistungen“, also den Output, die Effektivität, die Effizienz und die Wirkung, steigern. „Value for Mo-ney“, so hieß die Devise.

Das neue Steuerungsmodell hatte nicht nur großen Ein-fluss auf kommunaler Ebene, sondern auch auf die Sozial-gesetzgebung des Bundes. So wurden seit 1994 im dama-ligen Bundessozialhilfegesetz einheitliche Vorgaben für die vertragliche Absicherung der Leistungserbringung ge-macht und Landesrahmenverträge vorgeschrieben (§ 93 BSHG). Die Verträge sollten auch Vereinbarungen über die Dokumentation des Umfangs und der „Qualität der er-brachten Leistungen“ enthalten.⁵ Eine stille Revolution fände statt, wie der Geschäftsführer der Bundesarbeitsge-meinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., Thomas Specht, da-mals erkannte.⁶ Einheitliche Dokumentationsvorgaben und die damit verbundene Möglichkeit, endlich über ver-gleichbare Daten aus den Einrichtungen zu verfügen, hat-te es bislang nicht gegeben. Man durfte gespannt sein, wie die gesetzlichen Vorgaben gefasst und umgesetzt werden würden. Für den Bereich der Jugendhilfe wurde gar ein umfangreiches Bundesmodellprojekt „Wirkungs-orientierte Steuerung in der Jugendhilfe“ durchgeführt, dessen Abschlussbericht 2010 erschienen ist.⁷

In einer Bilanz zur Umsetzung des NSM befragte die KGSt etwa 10 Jahre später die damals beteiligten Kommunen. Die signifikanteste Zustimmung erhielt die Frage, ob die „Lebensqualität der Verwaltung“ durch das NSM gesteigert worden sei. 96 % der befragten Gemeinden stimmten dem zu, was möglicherweise auch auf das Outsourcing bisher kommunal erbrachter Leistungen an Leistungser-bringer der Freien Wohlfahrtspflege zurückzuführen war. Nur 2 % der befragten Kommunen gaben an, dass dies nicht zu ihren Erwartungen an das NSM gehört habe.⁸

Gleichwohl war dem NSM bisher kein flächendeckender Erfolg bei der Verbesserung der kommunalen Verwal-tungspraxis beschieden. Dies ergibt sich jedenfalls aus den jüngsten Veröffentlichungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU). Der letzte Tagungsbericht des DIFU zur „Wirkungsorientierten Steuerung in der Jugendhilfe“ stellt ernüchert fest, dass von den ehemals elf Kommunen, die am Modellprojekt „Wirkungsorientierte Steuerung in der Jugendhilfe“ teilgenommen hatten, nur drei auf die Ein-ladung zur Tagung geantwortet hätten und nur eine bereit gewesen wäre, über die Wirkung des Modellprojekts auf die Praxis und die Jugendhilfepolitik in der Kommune zu berichten. Zusammenfassend berichtet Dirk Nüsken noch einmal über die klassischen Methoden der Wirkungsforschung (randomisiertes Kontrollgruppenverfahren, Vorher-Nachher-Analyse, katamnestiche Untersuchungen, Mes-sung von Zielerreichungen, Teilnehmerbefragungen, Ak-tenanalysen, Befragung ehemaliger Teilnehmer/innen) und beleuchtet den Aufwand und die Grenzen der Wirkungsmessung im Sozialen.⁹ In einer weiteren Veröffentlichung in der Reihe DIFU-Impulse setzt sich Stefan Schneider schließlich ausführlich mit den anspruchsvollen, jedoch selten erfüllten Voraussetzungen der Wirkungssteuerung

auseinander und fragt sich, wie man dem bisher unzurei-chend umgesetzten Konzept der Wirkungssteuerung in den Kommunen mehr Schubkraft verleihen könnte.¹⁰

Angesichts dieser Bilanz kann die Frage aufgeworfen wer-den, ob nicht lieber den skeptischen Autoritäten der poli-tischen Ökonomie gefolgt werden sollte. Der britische So-ziologe Colin Crouch etwa bewertet die aktuelle Entwick-lung der Sozial- und Bildungslandschaft in Großbritannien, dem Kernland des Neoliberalismus, inzwischen äußerst negativ. Die Reformen des New Public Management hät-ten zu Qualitätsverlusten bei der Leistungserbringung ge-führt, das Verschwinden des gemeinnützigen dritten Sek-tors der „Charities“ bewirkt und der Bildung eines „Schat-tenstaates“ durch profitorientierte Wohlfahrtsunterneh-men Vorschub geleistet. Mit dessen Begleiterscheinungen wie Korruption und Kompetenzverlust aufseiten der öf-fentlichen Verwaltung habe man jetzt in Großbritannien zu kämpfen.¹¹ Man fühlt sich auch an Max Webers Diskus-sionsbeitrag über die „Wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinden“ erinnert, den er zu Beginn des 20. Jahr-hunderts gegen die Katheder- und Munizipalsozialisten verfasste. Darin warnte er vor „Pöstchenschieberei“ und beschwor stattdessen die klassischen Tugenden einer preußischen Verwaltung.¹²

5. Daten als Steuerungsgrundlagen

Es kann also nicht nur um die Bildung einer zweiten und dritten Steuerungsebene gehen, die sich aus den „eingesparten“ Leistungen finanziert. Steuerung tut not, aber es fragt sich, weshalb die bestehenden Instrumente nicht genutzt werden. Die größten Hindernisse auf dem Weg zu einer wirkungsorientierten Steuerung sind handwerklicher Art, aber auch eine Frage der Redlichkeit und politischen Haltung. Die größten Fehler bei der Beschaffung belastbar-er Planungsdaten und ihrer Analyse sind die Konfusion der Planungsebenen sowie der unkritische Umgang mit fehlenden, nicht aufbereiteten oder manipulierten Daten. Hier müssen weitere Projekte ansetzen.

Leider befinden sich die hierfür eigentlich „zuständigen“ Sozialarbeitswissenschaften in einer Dauerkrise. Verschie-dene Prozesse, z.B. die europäische Angleichung der Stu-diengänge („Bologna-Prozess“) und die zunehmende Notwendigkeit für die Hochschulen, Drittmittel einzuwer-

5) Vgl. Szyuka, P.: „Es sind auch Regelungen zu treffen, die eine Prüfung der Qualität der Leistungen ermöglichen“ – Qualitätssicherung in der Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos 1/1997, S. 7–10.

6) Specht, T.: Dokumentation der Hilfequalität als Voraussetzung für Qualitätsvereinbarungen – Die stille Revolution des § 93 BSHG, in: wohnungslos 1/1997, S. 10–19.

7) Albus, S. u.a.: Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Münster 2010.

8) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Das neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung. KGSt Bericht 2/2007, Köln 2007, S. 60.

9) Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe im Deutschen Institut für Urbanistik: Wissen was wirkt! Wirkungsforschung und Evaluation in den Hilfen zur Erziehung – Praxiserfahrungen und Impulse. DIFU, Berlin 2015.

10) Schneider, S.: Mehr Wirkungsorientierung in den Kommunen – Bedingungen für eine veränderte politisch-administrative Steuerung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU-Impulse), 4/2015.

11) Crouch, C.: Die bezifferte Welt. Wie die Logik der Finanzmärkte das Wissen bedroht (Postdemokratie III), Berlin 2015.

12) Weber, M.: Die Wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinden, in: ders.: Ge-sammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik, Tübingen 1988, S. 412–416.

ben, haben dazu geführt, dass an den Universitäten Studiengänge, die bisher Grundlagenforschung im Bereich des Sozialen betrieben haben, als zu wenig lukrativ abgewickelt worden sind. Fachhochschulen der Sozialen Arbeit hatten sich gerade erst aus den traditionellen kirchlichen Abhängigkeiten befreit und sich einer Verwissenschaftlichung der Praxis geöffnet. Im Wettbewerb mit anderen Studiengängen aber blieben die Drittmittel aus. Die Anbieter sozialer Dienste waren von öffentlichen Zuschüssen abhängig und leiden unter den Sparzwängen. Immer häufiger wurde deshalb einseitig auf die betriebswirtschaftliche Ausbildung des Nachwuchses etwa im Bereich des Gesundheits- und Sozialmanagements gesetzt. Die politische Ebene der Gestaltung des Sozialen geriet immer weiter aus dem Blick. Gleichzeitig boomten private Beratungsunternehmen, die als externe Berater versuchten, die Wissenslücken in Verwaltung und Freier Wohlfahrtspflege notdürftig zu stopfen. Der Wissenschaftsbezug dieser Institute war mal deutlicher und mal weniger deutlich zu erkennen. Vor allem aber wurden immer neue „Managementmoden“¹³ propagiert: die lernende Organisation, Management by Objectives oder Total Quality Management etc. In zahlreichen Netzwerken und Vergleichsringen werden Workshops zur Entwicklung von Kennzahlen angeboten. Vielfach wurde „das Rad neu erfunden“. Oftmals wird mithilfe von Bildern aus der Sportschiffahrt und Aeronautik der Wunsch nach Steuerungsinstrumenten verstärkt, die Einsichten in Ursachen- und Wirkungszusammenhänge jedoch eher verschleiern als erhellen. In den Einrichtungen und auf kommunaler Ebene sind Datensammlungen (und Datenfriedhöfe) abseits einer penibel geführten amtlichen Statistik entstanden, die, wenn überhaupt, nur für die Steuerung einzelner Einrichtungen oder Kommunen von Belang sind. Für eine regionale politische Steuerung und Planung sind sie selten zu verwenden. Hierzu wären klare Vorgaben erforderlich, die eine Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit gewährleisten.

6. Statistik als Organisationsproblem: Perspektiven und Projekte in Niedersachsen

Aus den skizzierten Steuerungsproblemen und den Erfahrungen mit der Handlungsorientierten Sozialberichterstattung in Niedersachsen am Beispiel der Wohnungslosenhilfe lassen sich daher folgende Empfehlungen ableiten. Der Vollständigkeit halber soll hier aber zuvor noch ergänzt werden, dass in Niedersachsen die mittlere Steuerungsebene der Bezirksregierungen durch eine Verwaltungsreform im Jahr 2005 weitgehend abgeschafft worden ist. Die Verantwortung für eine gelingende Steuerung, gerade auch des Sozialen, liegt deshalb beim Land Niedersachsen, den Kommunen und ihren Spitzenverbänden und, wie ich ergänzen möchte, in einer qualifizierten Zusammenarbeit der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Die niedersächsische Verwaltungsreform benötigt neue Formen der Steuerung, eine neue „Kunst des Regierens“, die gemeinsame Situationsdefinitionen ermöglicht. Dies setzt ein klares Bekenntnis zum Sozialstaat und zu einer geordneten, öffentlich finanzierten Daseinsvorsorge voraus. Steuerung erfolgt zusehends weniger über Richtlinien und Erlasse, sondern über gemeinsame Einsichten in Ursachen-

und Wirkungszusammenhänge, die immer wieder diskursiv zwischen den Beteiligten etwa auf Fachtagen, Konferenzen und durch handlungsorientierte Sozialberichterstattungen hergestellt werden müssen. Benötigt wird eine neue Haltung zur Frage, was „gutes Regieren“ ausmacht.¹⁴



„Oliver asks for more“ © <http://www.victorianweb.org>

Was also ist zu tun? Wir sollten zurückgehen oder besser vorwärts zu den Wurzeln! § 17 SGB I und § 75 SGB XII enthalten im Wesentlichen den Auftrag zur Sozialplanung. Die Vorschriften des § 75 SGB XII sollten die Grundlagen zur Steuerung bereitstellen. In § 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I heißt es unmissverständlich: „Die Leistungsträger sind verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass ... die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen...“ Die Adjektive „rechtzeitig“ und „ausreichend“ verweisen darauf, dass eine vorausschauende, qualitative und quantitative Bedarfsplanung zu erfolgen hat. „Wird die Leistung von einer Einrichtung erbracht“, so heißt es in § 75 Abs. 3 SGB XII, ist mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband auch eine Vereinbarung „über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen“ abzuschließen. „Umfang“ dürfte sich in diesem Zusammenhang auf die Anzahl der erbrachten Leistungen und die Anzahl der Empfänger/innen beziehen. Somit wird neben die amtliche Statistik eine Wohlfahrtsstatistik gestellt, die es möglich machen sollte, den Anteil der Freien Wohlfahrtspflege bzw. der Leistungserbringer an der Bedarfsdeckung zu bestimmen, die die Sozialleistungsträger für die jeweiligen Zielgruppen zu gewährleisten haben.

Wir haben in Niedersachsen das „Glück“, dass für die Wohnungslosenhilfe in Landeszuständigkeit einheitliche Dokumentationsvorgaben beschlossen wurden. In allen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe wird der Datensatz der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.

13) Vgl. Ernst, B./Kieser, A.: „Versuch, das unglaubliche Wachstum des Beratungsmarktes zu erklären“, in: Schmidt, R./Gergs, H./Pohlmann, M.: Managementsoziologie. Themen, Desiderate, Perspektiven, München und Mering 2002.

14) Vgl. Szyntka, P.: Die Neuorganisation der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in Niedersachsen, in: NDV 2012, 255.

(BAG-W) erfasst. Es gibt eine überschaubare Anzahl von Trägerverbänden, die in diesem Feld aktiv sind, und die überschaubare Anzahl von drei Leistungstypen, die im Wesentlichen pauschal finanziert werden. Es gibt ein in Landeszuständigkeit aufgebautes, flächendeckendes Netz von ambulanten Beratungsstellen, die in diesem Zusammenhang als Berichterstatter aus allen Landesteilen fungieren. Darüber hinaus gibt es die „Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen“, die mit Monitoring und Dokumentation betraut ist und jährlich Statistikberichte auf der Grundlage der Daten der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege veröffentlicht. Es stehen also Daten sowohl aus der amtlichen Statistik als auch aus den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege zur Verfügung, die zusammengeführt werden können.

Eine Testauswertung der amtlichen Statistik der „Empfänger von Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“, die bis auf die Ebene der einzelnen örtlichen Träger vorliegt, ergibt, dass nur 60 % (N=1276) der durch die Freie Wohlfahrtspflege dokumentierten Klient/innen (N=2058) in der amtlichen Statistik erfasst sind (ZBS RV LG 2016, Stand: 31. Dezember 2013). Auch bei den Kosten der Sozialhilfe können erhebliche Differenzen zwischen den in der amtlichen Statistik ausgewiesenen Kosten und den mit der Wohlfahrtspflege vereinbarten und abgerechneten Budgets festgestellt werden. Ein mögliches Teilprojekt im Rahmen der Wohnungslosenhilfe dürfte sich deshalb mit diesen Differenzen zwischen der amtlichen und der wohlfahrtsverbandlichen Statistik befassen. Die Hypothese ist, dass es bisher zu wenig Interesse an diesen Zahlen gab und möglicherweise Schulungsprobleme bei den Berichterstattern vorliegen.

Eine weitere Aufgabe der ZBS Niedersachsen liegt darin zu beobachten, wie die seit der „vollständigen Heranziehung

der örtlichen Sozialhilfeträger zur Durchführung der Hilfe nach §§ 67 ff.“ auf kommunaler Ebene neu entstandenen Verträge das Thema Dokumentation behandeln.

Ein weiteres Teilprojekt dürfte sich, wie der Anlagenbericht zur HSBN sich bemüht hat zu zeigen, um die Aufklärung des „Dunkelfeldes“, also der nicht registrierten Wohnungslosen und des nicht gedeckten Bedarfs befassen. Zunächst hat die ZBS Niedersachsen damit begonnen, die konkreten Wohnsituationen der Hilfesuchenden im niedringschweligen Bereich (Basisangebot) zu erfassen. Hierfür werden die ersten Auswertungen 2017 vorliegen. Die Erfassung der konkreten Wohnsituationen erfolgt unter Anwendung des Dachdatensatzes der BAG-W.

Nicht zuletzt soll die differenzierte Erfassung der von den Kommunen in Notunterkünften ordnungsrechtlich untergebrachten Menschen fortgeführt werden, die bisher in den Jahren 2011 bis 2013 vom Niedersächsischen Sozialministerium durchgeführt worden ist. Dazu ist der Aufbau eines online gestützten Systems mit den über 800 kommunalen Berichterstattern aus den kreisangehörigen Gemeinden Niedersachsens sinnvoll. Hierzu ist die Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände erforderlich.

Am Beispiel des Arbeitsbereiches der Wohnungslosenhilfe kann daher gezeigt werden, welche Verfahren entwickelt werden können, die mittelfristig eine faktenbasierte Steuerung ermöglichen. Steuerung tut not! Steuerung braucht aber Fakten und sollte nicht nur auf Apellen beruhen. Belastbare Statistiken aber sind vor allem ein Organisationsproblem. ■

Jetzt Mitglied werden



Deutscher Verein
für öffentliche
und private Fürsorge e.V.

Wir bieten für alle, die in der Sozialpolitik, im Sozialrecht und in der sozialen Arbeit tätig sind, ein gemeinsames Forum. Werden Sie Teil einer starken Gemeinschaft!

Ihre Vorteile

- ✓ Netzwerk ausbauen und Kontakte zu relevanten Akteuren knüpfen
- ✓ Impulse geben für Positionen und Empfehlungen des Deutschen Vereins
- ✓ Fachzeitschrift „Nachrichtendienst NDV“ kostenlos beziehen
- ✓ 25 % der Teilnahmegebühren bei Fachveranstaltungen sparen
- ✓ Zugriff auf digitale Services im Mitgliederportal
- ✓ Sozialrechtsgutachten von allg. Interesse i.d.R. kostenfrei erhalten

Wir informieren Sie gern ausführlich

Johannes Assmann, Mitgliederwesen: 030 62980-620, assmann@deutscher-verein.de | www.deutscher-verein.de