

**Vorlage
für die Sitzung
der städtischen Deputation
für Soziales, Kinder und Jugend
am 04.12.2014**

Controlling und Steuerung der Unterbringung bei akuter Wohnungslosigkeit in der Stadt Bremen im Zeitraum 2004 – 2013

A. Problem

Die gegenwärtige Verknappung des Angebots an preiswertem Wohnraum in vielen Städten – auch in Bremen – ,

z.B. durch

- den Wegfall von Sozialbindungen, Privatisierungen öffentlicher Wohnungsbestände, Luxusmodernisierungen und Gentrifizierungsprozessen,
- sowie Mietsteigerungen

bei gleichzeitiger Zunahme der Nachfrage insbesondere nach kleinen Wohnungen,

z.B. durch

- den demografischen Wandel, die Zunahme der Zahl kinderloser Haushalte sowie älterer Menschen, die länger in der eigenen Wohnung leben wollen und können,
- Umzüge zurück in die urbane Lebensqualität der Innenstadt,
- den Zuzug von Flüchtlingen

und teilweise stagnierenden bzw. sinkenden Einkommen mit der Folge der Erhöhung des Mietanteils am Einkommen, leitet zu der Frage nach den Auswirkungen dieser Entwicklung für obdachlose Menschen, die am stärksten von Wohnungsmarktproblemen und Armut betroffen sind.

B. Lösung

Im Folgenden werden nach einem Überblick über das Hilfesystem Controllingdaten zur niedrigschwelligen Unterbringung in den vier Bremer Übernachtungseinrichtungen bei akuter Wohnungslosigkeit für den Zeitraum 2004 bis 2013 vorgestellt¹.

¹ Die Zusammenstellung und Auswertung der Informationen erfolgte seitens der Sozialbehörde gemeinsam mit den an der Wohnungsnotfallhilfe beteiligten Trägern, dem Amt für Soziale Dienste sowie dem Gesundheitsamt (GA, Steuerungsstelle Drogen) zwischen April und Juli 2014. Das System der Wohnungsnotfallhilfen in Bremen ist in einem Gesamtüberblick im 2.Armuts- und Reichtumsbericht (erscheint 2015) beschrieben: Beratung bei Wohnungsproblemen, Prävention/Vermeidung des Verlustes der Wohnung, Unterbringung in Wohnraum, finanzielle Leistungen zum Erhalt und zur Anmietung von Wohnraum, Begleitung/Unterstützung zur Stabilisierung im eigenen Wohnraum, Konfliktbereinigung mit Eigentümern. Einzelheiten zu den vier Notunterkünften, Fotos und Beschreibungen ihrer räumlichen Lage, ihrer Ausstattung, ihres Angebots, ihrer BewohnerInnen und ihres Profils befinden sich im 1. Bericht vom 28.08.2007, Deputationsvorlage 23/07. Bei einigen Daten bestehen Lücken im Zeitverlauf, die mit unterschiedlichen Clusterungen, Veränderung von Fragestellungen und Vorgaben oder der Neueinführung einer Aufgabe zu tun haben.

Die Auswertung der Daten zur Notunterbringung Wohnungsloser über diesen recht langen Zeitraum von 10 Jahren lässt Aussagen darüber zu,

- ob in Bremen akute Wohnungslosigkeit zu- oder abnimmt,
- wie der Bedarf der einzelnen Teilgruppen wohnungsloser Menschen aussieht und sich verändert,
- ob die Einrichtungen dem vorhandenen Bedarf entsprechen und
- welche Steuerungsmaßnahmen erforderlich und wirksam waren.

Ergebnisse werden optisch herausgehoben (Rahmenlinien).

1. Überblick über das System der Notunterbringung in Bremen

Der folgende Abschnitt beschreibt die in Bremen geschaffenen Notunterkünfte für obdachlose Einzelpersonen und (wenige) Paare. Das Angebot richtet sich überwiegend an Männer (ca. 80%).

Notunterkünfte sind Sammeleinrichtungen (meist) mit Mehrbettzimmern zur vorübergehenden Behebung einer aktuellen Notlage. Die Häuser sind 24 Stunden geöffnet, die Menschen können sich also auch tagsüber dort aufhalten und werden durch pädagogisches Personal betreut. Sie bieten den dort untergebrachten Menschen zwar eine Basisversorgung, jedoch wenig Schutz ihrer Privatsphäre, und sie weisen einen eher geringen Ausstattungsstandard (z.B. gemeinschaftliche Nutzung des Sanitärbereichs, kleine Räume) auf. Der Aufenthalt sollte nicht versterigt werden.

Die Unterbringung obdachloser Menschen richtet sich nach deren unterschiedlichem Hilfebedarf, d.h. es gibt vier fachlich ausgerichtete Einrichtungen mit insgesamt 101 Plätzen (plus 20 Winterplätzen):

- das „Jakobushaus“ für alleinstehende wohnungslose Männer und die „Abbentorstraße“ für Frauen, beide im Innenstadtbereich gelegen und betrieben vom Verein für Innere Mission (Männer: 45 Plätze plus 20 Winterplätze, Frauen: 8 Plätze)² sowie
- das Haus „La Campagne“ der Therapiehilfe Bremen und das „Sleep Inn“ des Arbeitersamariterbundes als freigemeinnützigen Trägern. Beide befinden sich „szenefern“ an der Peripherie der Stadt, in Hemelingen und Oberneuland (55 Plätze bzw. seit 2012 48 Plätze).

Alle hier genannten Einrichtungen nehmen obdachlose Menschen mit besonderen sozialen und gesundheitlichen Schwierigkeiten bzw. Erkrankungen auf.

Geht es tatsächlich nur um ein akutes Unterbringungsproblem, steht parallel zu den Einrichtungen der Träger ein System der gewerblichen (Schlicht-)Hotelunterbringung zur Verfügung. Die Betreiber bieten wohnungslosen Menschen Ein- und Mehrbettzimmer an. Der Sanitärbereich muss – wie in den Notunterkünften – mit mehreren Personen geteilt werden. Teilweise bestehen Kochmöglichkeiten.

Notunterkünfte der Freien Träger unterscheiden sich in ihrer Angebotsstruktur von den gewerblichen Hotels insbesondere dadurch, dass hier ein größeres Maß an Kontrolle vorhanden ist, aber auch Hilfen in Form von Ansprechpartnern, Tagesaufenthalt, pädagogischer Beratung, Suchtberatung, medizinischer Versorgung etc. angeboten oder organisiert werden können und

² Vergleich Hamburg: 2013: 3.000 Plätze für Obdachlose von 9.000 Plätzen in ordnungsrechtlicher Unterbringung; zusätzlich folgende Winternotplätze: 2013: 700 Plätze (2012: 250 Plätze)

dass auf eine enge Kooperation mit den Fachdiensten wie der Zentralen Fachstelle Wohnen, der Arbeits-, Schulden-, Sozial- und Drogenberatung, psychiatrischen Behandlungszentren etc. geachtet wird, während in den gewerblichen Unterkünften (Hotels/Pensionen) die wohnungslosen Personen nicht individuell betreut werden.

Für Menschen, die keine eigene Wohnung unterhalten können, die aber andererseits jede Art von Betreuung in einer Einrichtung ablehnen bzw. die zwar psychisch beeinträchtigt aber nicht krankheitseinsichtig sind, kann die Unterbringung in Schlichthotels - auch über einen längeren Zeitraum - notwendig und angemessen sein. Für einen Teil dieser Menschen wird eine Umorientierung auf das Gesundheitssystem (z.B. betreutes Wohnen) angestrebt.

Die Zuordnung zu den Einrichtungen und Schlichthotels erfolgt durch die ZFW und hängt von der Einschätzung der Problemlage ab. Im Berichtszeitraum (ab 2006, der Einführung der ZFW und der Hotelsteuerung) wurden Plätze in 9 bis 20 Hotels angemietet. Die für die ZFW verfügbare Platzzahl schwankte zwischen 107 und 231 Plätzen. Die Hotelplätze sind von der ZFW nicht fest angemietet, die Nutzung variiert gemäß dem jeweiligen Bedarf ³.

Die **rechtlichen Grundlagen** der Finanzierung der Unterbringung in den Notunterkünften bilden das SGB II und das SGB XII (§ 22 SGB II, § 35 SGB XII). Die Kosten übernehmen die Jobcenter bzw. das AfSD. Zwischen der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen und den drei Trägern der Einrichtungen bestehen Entgeltverträge.

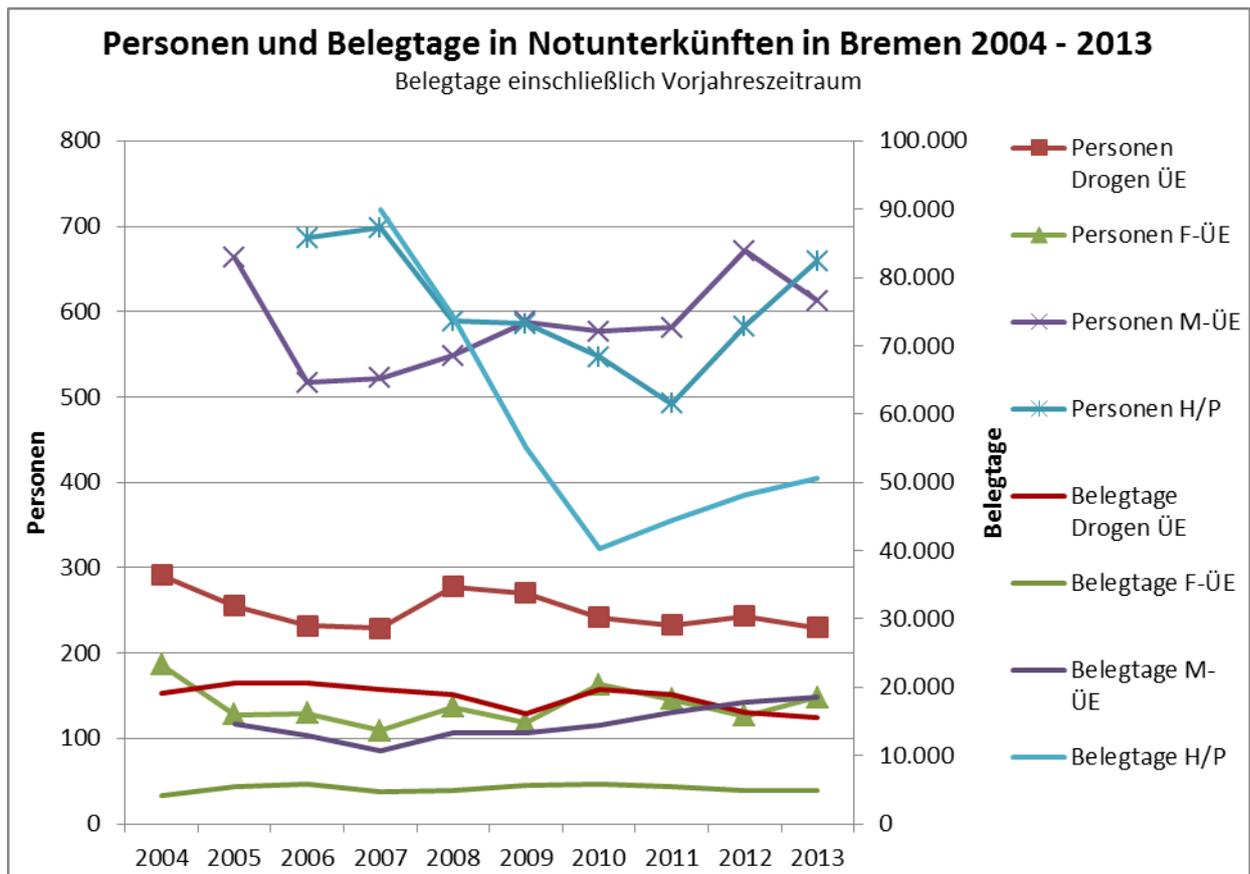
2. Die Nutzung der Notunterkünfte und Schlichthotels

Die folgenden Tabellen zeigen die Belegung in den vier Übernachtungseinrichtungen der Träger, differenziert nach den drei genannten Teilgruppen wohnungslose Männer, Frauen und Drogenabhängige. Zur Bezeichnung der Nachfrage werden sowohl die Personenzahlen als auch die Anzahl der Tage, an denen die Betreffenden in den Einrichtungen lebten, grafisch dargestellt.

Die Belegtage sind hauptsächlich für die Frage nach den Aufwendungen bedeutsam. Sie bilden die Grundlage für die Abrechnung des Entgelts gegenüber den Leistungsträgern (i.w. Jobcenter, AfSD).

Außerdem geben sie einen Hinweis auf die Nachhaltigkeit des Bedarfs: Wenige Nutzer können hohe Belegzahlen auslösen, wenn sie lange in der Einrichtung wohnen bleiben. Bei dieser Konstellation verliert die Einrichtung tendenziell ihren vorgesehenen Charakter der temporären Hilfestellung. Umgekehrt können auch viele Nutzer in der Summe wenige Belegtage auslösen, wenn sie die Unterkunft schon nach kurzer Zeit wieder verlassen. Dies bedeutet, dass der Notunterbringungscharakter auf (kurze) Zeit erfüllt wird. Ist als dritte Konstellation festzustellen, dass sowohl die Personenzahlen als auch die Belegtage anwachsen, ist von einer nachhaltigen Zunahme des Bedarfs, also der Ausprägung der Obdachlosigkeit zu sprechen.

³ Zur aktuellen Situation im Herbst 2014: Daten für 2014 liegen noch nicht vor. Gegenwärtig zeichnet sich ab, dass es für die ZFW schwieriger wird, ausreichend Hotelplätze zu akquirieren. Außerdem steigen die Preise der gewerblichen Anbieter. Dies hängt zum einen mit dem Zuzug von Flüchtlingen, also einer Zunahme des Bedarfs zusammen, zum anderen aber auch mit nicht planbaren Ereignissen, die eher Zufallscharakter haben. Einige Hotels mussten schließen.

Abb. 1:⁴

Die Grafik zeigt eine gegenläufige Entwicklung bei den Teilgruppen, daher wird hierauf im Folgenden differenziert eingegangen.

Einzelbetrachtung der Nutzung der Notunterkünfte und Schlichthotels: die verschiedenen Teilgruppen

Alleinstehende wohnungslose Männer im „Jakobushaus“

Die alleinstehenden wohnungslosen Männer im „Jakobushaus“ bilden – wie die Hotelbewohner/-innen - mit ca. 40% aller Wohnungslosen die größte Teilgruppe. Jeweils 517 (2006) bis 671 (2012) alleinstehende Wohnungslose haben im Berichtszeitraum auf 45 Plätzen (plus 20 Winterplätze bei Bedarf) die entsprechende Notunterkunft genutzt.

Ein Anstieg des Bedarfs ist ab 2008 bis 2011 fast kontinuierlich um insgesamt 10% festzustellen. Im Jahr 2012 erfolgte ein Sprung, und es wurde die höchste Zahl Nachfragender erreicht (671). Sie lag damit ca. 20% über dem vorherigen Bedarf. Im vergangenen Jahr ist diese Entwicklung zwar wieder rückläufig, die Nachfrage bewegt sich aber auf einem immer noch höheren Niveau als in den Vorjahren.

Die Belegtage blieben im „Jakobushaus“ zunächst phasenweise konstant oder gingen zurück, auch wenn Nutzerzahlen stiegen (2009) oder umgekehrt (2013). Ab 2009 ist jedoch ein Anstieg der Belegtage um etwa 25% zu verzeichnen, das Jahr 2012 zeigt den Höchststand.

⁴ Abkürzungen: Drogenabhängige in der Übernachtungseinrichtung: Drogen-ÜE, Männer im „Jakobushaus“: M-ÜE und Frauen in der „Abbenstr.“: F-ÜE; Hinweis zu den Daten: Bei allen Gruppen, die wohnungslos waren, ist zunächst ein Abfall der Kurven in den ersten Jahren festzustellen. Dies hängt mit der Einführung des SGBII und organisatorischen Veränderungen zusammen, also nicht mit einem tatsächlichen Rückgang des Bedarfs.

Zusammenfassung Nutzung „Jakobushaus“

Da in den vergangenen Jahren sowohl die Belegtage als auch die Bewohnerzahl anstieg - wenn auch geringer als die Belegtage -, muss von einer bei dieser Gruppe nachhaltigen Zunahme des Problems und des Bedarfs gesprochen werden. Dieser bezieht sich hauptsächlich auf die zunehmende Schwierigkeit, die Einrichtung schnell wieder verlassen zu können.

Alleinstehende wohnungslose Frauen in der „Abbentorstraße“

Diese Gruppe ist die kleinste. Im Berichtszeitraum wohnten jährlich zwischen 109 und 163 Frauen in der Frauennotunterkunft „Abbentorstraße“. Die Einrichtung verfügte bis 2013 über 8 Plätze. Ab dem Jahr 2010 hat sich die Zahl der untergebrachten Frauen um ca. 10% gegenüber den Vorjahren erhöht. Die Nutzung blieb gleichwohl konstant bzw. ist sie seit 2010 um etwa 20% sinkend (jeweils zwischen 4.750 und 5.854 Belegtage). D.h. die Frauen blieben für kürzere Zeit in der Einrichtung (s. weiter unten).

Steuerungsmöglichkeiten

Steuerungsmöglichkeiten des Zugangs bestehen bei den alleinstehenden Wohnungslosen nicht. Bzgl. des Auszuges aus der Einrichtung kann dieser von den Mitarbeitenden der Träger nur gefördert werden, wenn die Betreffenden eine Mitwirkungsbereitschaft bzw. -fähigkeit haben und Alternativen realisierbar sind. Hiermit sind die Aufnahmebereitschaft des Wohnungsmarktes zur Verselbstständigung aber auch die angrenzender Hilfesysteme bei erhöhtem Betreuungsbedarf gemeint (z.B. Alkoholentzug).

Wohnungslose Drogenabhängige in Hemelingen und Oberneuland

In den Jahren 2004/2013 konnten jährlich jeweils 229 bis 291 akut wohnungslose drogenabhängige Menschen auf 55 bzw. ab 2012 auf 48 Plätzen in den genannten beiden Einrichtungen aufgenommen werden. Das entspricht nur etwa 6% - 8% der insgesamt ca. 3.000 - 4.000 Bremer Drogenabhängigen (Schätzzahl: Gesundheitsamt Bremen). Die im Vergleich zur Bremer Gesamtpopulation drogenabhängiger Menschen geringe Nutzer/-innenzahl der Drogennotunterkünfte macht deutlich, dass der allergrößte Teil der Drogenabhängigen normal wohnt, d.h. entweder selbstständig in eigenem Wohnraum oder in sozialintegrativ betreuten Wohnformen lebt.

Nach einer leichten Erhöhung der Zahl der Nachfragenden in den Jahren 2008 und 2009 ist ein Rückgang zu verzeichnen, und es wird seither wieder das Niveau der Vorjahre erreicht.

Die Zahl der Belegtage war zeitweise trotz Rückgangs der Bewohner ansteigend (2010, vgl. hierzu weiter unten). Obwohl diese Gruppe wesentlich kleiner ist als die der wohnungslosen Männer, erreichte sie bis zum Jahr 2011 wegen längerer Aufenthalte mehr Belegtage (vgl. weiter unten zur Aufenthaltsdauer). Im Zeitraum von drei Jahren handelte es sich ab 2010 um eine Reduktion um ca. 25% (2010: 19.270 Tage, 2013: 15.466).

Umsteuerung Drogenabhängige

Aufgrund von Umsteuerungen sinken sowohl die Belegtage als auch die Nutzerzahlen in den beiden Notunterkünften dieser Gruppe: Drogenabhängige Langzeitnutzer mit chronischen, mehrfachen Erkrankungen wechseln in den Gesundheitsbereich. Dort erhalten sie adäquate Hilfen, die die Notunterkünfte nicht leisten können. Bei denjenigen, bei denen aufgrund ihres Alters und Krankheitsverlaufs keine realistischen Wiedereingliederungschancen gesehen werden, ist auch ein Wechsel in Pflegeeinrichtungen oder in speziell vorgesehene Langzeiteinrichtungen der Drogenhilfe möglich. Plätze in einer der beiden Notunterkünfte konnten zu Plätzen für chronisch mehrfach abhängige Drogenkonsument/-innen umgewidmet werden. Die Finanzierung und Steuerung dieser (7) Plätze ist vom Sozial- in den Gesundheitsbereich gewechselt und wird vom Gesundheitsamt übernommen.

Bewohnerinnen und Bewohner von Schlichthotels

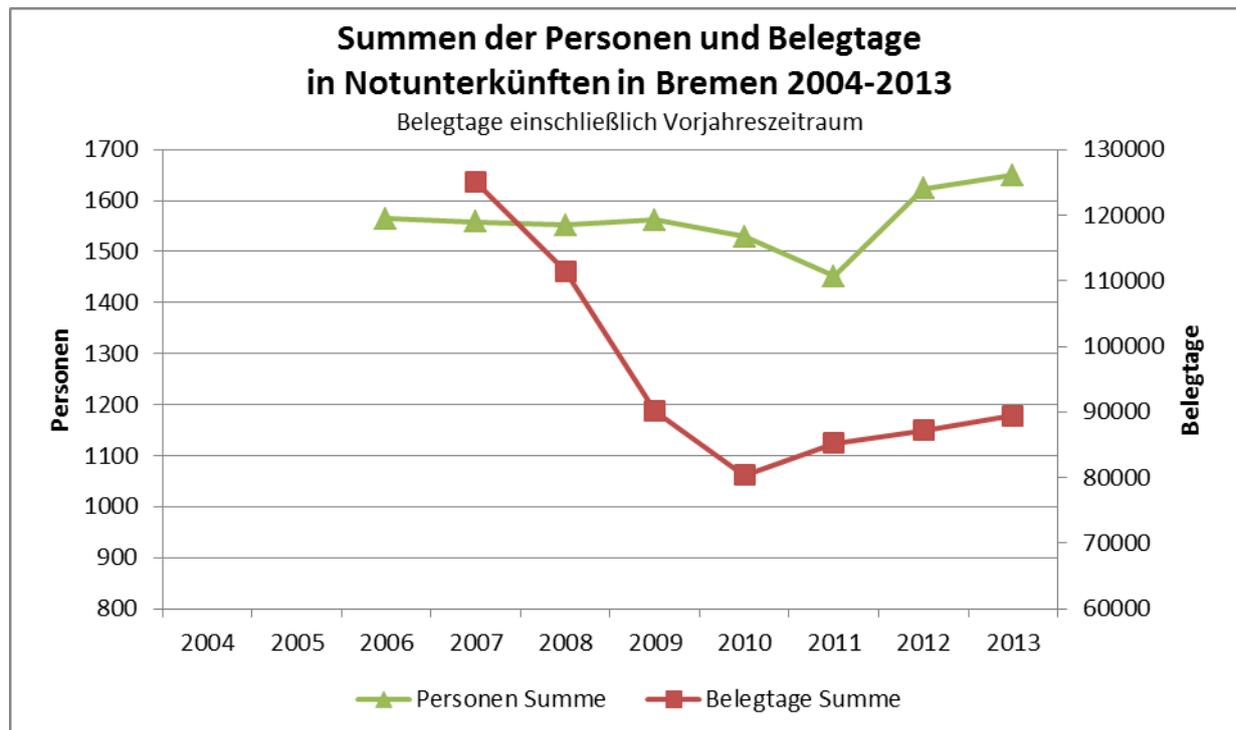
Diese Teilgruppe weist im Vergleich zu den anderen drei Gruppen die höchste Schwankungsbreite auf: Zwischen 2006 und 2013 wurden zwischen 492 (niedrigster Stand 2011) und 698 Menschen (höchster Stand 2007) in gewerblichen Schlichthotels untergebracht. Die Erhöhung um ca. 30% erfolgte in den beiden vergangenen Jahren. Die Belegtage stiegen bereits mit einem Jahr Vorlauf, ab 2011, als die Nutzerzahl noch sank. D.h., dass es in diesen Fällen nicht gelungen ist, Alternativen zu finden (eigener Wohnraum oder betreute Einrichtungen).

Umsteuerung Bewohner/-innen von Schlichthotels

Auch bei dieser Gruppe besteht prinzipiell ein Umsteuerungspotential: im Zeitraum 2007 bis 2010/11 konnten Hotelbewohner durch die ZFW in andere, angemessenere Unterbringungsformen übergeleitet werden, nämlich in eigenen Wohnraum oder, wenn dies nicht möglich war, in angrenzende Hilfesysteme. Der Erfolg dieser Arbeit ist von der Mitwirkungsbereitschaft der Bewohnerinnen und Bewohner, dem Wohnungsmarkt und dem Platzangebot abhängig. Da die Hotelbewohner meist länger in Bremen bleiben, bestehen für die ZFW die notwendigen Einwirkungs(Beratungs-)chancen.

Die folgende Tabelle beschreibt die **Entwicklung der Gesamtzahlen** der in Bremen untergebrachten wohnungslosen Menschen sowie die Belegtage in den Unterkünften.

Abb. 2:



Zusammenfassung Wohnungslosenzahlen

Auffällig ist die Konstanz der Gesamtzahl der untergebrachten Menschen: Insgesamt hat die ZFW im Zeitraum ab 2006 jährlich zwischen 1.452 und 1.650 wohnungslose Menschen in Notunterkünften und Schlichthotels mit einem Dach über dem Kopf versorgt. Die Schwankungsbreite liegt bei unter 15%. Der Bedarf der Gesamtgruppe besteht kontinuierlich auf einem ähnlichen Niveau. Die Zunahme ab 2012 resultiert aus der Unterbringung im „Jakobushaus“ und in Einfachhotels. Unterschiede zeigen sich also bei Teilgruppen (vgl. weiter unten).

Zusammenfassung Belegtage

Die Zahl der Belegtage ist in drei der vier trägergeführten Einrichtungen unterschiedlich und gegenläufig. Ein Rückgang ist in der Frauen- und in den Drogeneinrichtungen zu verzeichnen. Die Männerunterkunft verzeichnet dagegen in letzter Zeit einen Anstieg, und im Hotelbereich sind nach einem starken Rückgang, der als Umsteuerungsergebnis zu verstehen ist, ebenfalls Anstiege festzustellen (Einzelheiten hierzu vgl. weiter unten).

Zusammenfassung zum künftigen Platzbedarf

Obwohl bei allen Teilgruppen die Zahlen zu den Belegtagen phasenweise sinken, kann daraus nicht geschlossen werden, dass die Plätze künftig nicht benötigt werden bzw. dem aktuellen Bedarf des Vorjahres anzupassen sind: zum einen wirken sich unterschiedliche Verweilzeiten aus, und zum anderen müssen nicht vorab kalkulierbare Zunahmen der Nachfrage, ggf. auch nur kurzfristiger Art, eingeplant werden. Zu denken ist z.B. an Faktoren wie das Klima (harte Winter) oder die Zuwanderung von Flüchtlingen sowie die schwieriger werdende Situation am Wohnungsmarkt. Für einige Träger können durch den Rückgang des Bedarfs wirtschaftliche Schwierigkeiten entstehen.

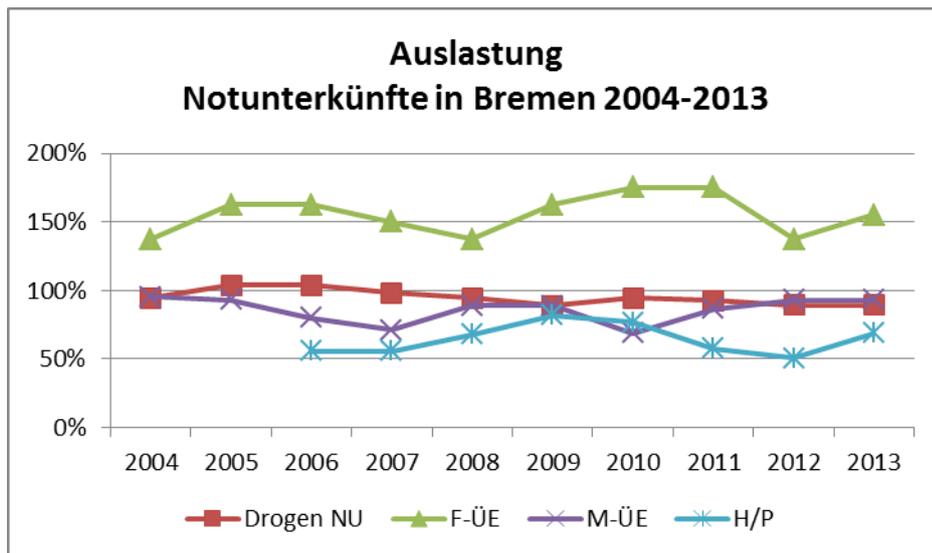
Hinzuzufügen ist, dass nach Informationen der Träger und der ZFW eine Veränderung der Klientel stattfindet. Statt der „einfachen“ Sucht- oder Wohnungslosenproblematik sind zunehmend psychische Auffälligkeiten festzustellen. Insbesondere bei den Drogenabhängigen wird dadurch die Kooperation erschwert. In den Einrichtungen häufen sich gesundheitlich bedingte „Ausrasster“, bizarres Verhalten, Konflikte, Gewaltandrohungen sowie Belästigungen von Nachbarn im Umfeld. Teilweise nehmen die Betroffenen ihre Tabletten nicht ein oder lehnen ärztliche Behandlung grundsätzlich ab.

Insofern muss über eine Veränderung des Standards von Mehrbett- zu Einzelzimmerunterbringung nachgedacht werden.

Auslastung der Einrichtungen

Die folgende Tabelle gibt Auskunft über die tatsächlich genutzten Plätze, d.h. die Auslastung der Notunterkünfte sowie der Schlichthotels. Für die Träger ergibt sich aus der Auslastung die Wirtschaftlichkeit ihrer Einrichtung. Mit 85% ist die Wirtschaftlichkeit erzielt.

Abb. 3:



Männerübernachtungseinrichtung „Jakobushaus“

Bei den alleinstehenden Wohnungslosen ist eine größere Schwankung - um ca. ein Drittel der Werte - festzustellen, nämlich eine Auslastung zwischen 69% (2010) und 93% (2004, 2012, 2013). Ab 2011 steigt die Auslastung auf ca. 87 bzw. 93%. In den beiden vergangenen Jahren waren 42 der 45 Plätze belegt, sodass bei temporärem Mehrbedarf auch die Winternotplätze mit einem noch einfacheren Unterbringungsstandard (Etagenbetten im Souterrain des Hauses) genutzt werden müssen.

Frauenübernachtungseinrichtung „Abtentorstraße“

Auffällig ist die Situation in der Frauennotunterkunft des Vereins für Innere Mission in der „Abtentorstraße“:

Die Auslastung erreichte hier zwischen 138% (2004, 2008, 2012) bis hin zum maximalen Wert von 175% (in 2011). Sie sank also nie auf Normalwerte (von ca. 85%), die für die Planung und Finanzierung der Einrichtungen zugrunde gelegt werden bzw. wurden.

Es zeigt sich also ein Bedarf, den die bisherige Einrichtung nicht abdecken kann. Im laufenden Jahr 2014 erfolgt daher eine Erweiterung der Platzzahl von 8 auf 14 Plätze. Da das Übergangwohnheim im selben Haus im Zuge der Ambulantisierung aufgelöst wird, ist eine räumliche Ausdehnung der Notunterbringung möglich (vgl. weiter unten zu den Perspektiven).

Einrichtungen für wohnungslose Drogenabhängige

Bei der Teilgruppe der wohnungslosen Drogenabhängigen lag in den ersten Jahren der Berichterstattung eine hohe Auslastung von z.T. über 100% vor. Seit 2012 erreichen diese Werte noch ca. 90% und leicht darunter, es handelt sich also um eine fallende Tendenz.

Schlichthotels und Pensionen

Die Auslastung wird hier auf die prinzipiell verfügbaren Plätze bezogen. Auch in diesem Bereich der Notunterbringung sind Schwankungen in der Auslastung festzustellen. Da es mit den Hotels keine festen Verträge über garantierte Abnahmen der Plätze gibt, ergeben sich hieraus keine finanziellen Konsequenzen für die Kommune.

Zusammenfassung Auslastung der Übernachtungseinrichtungen

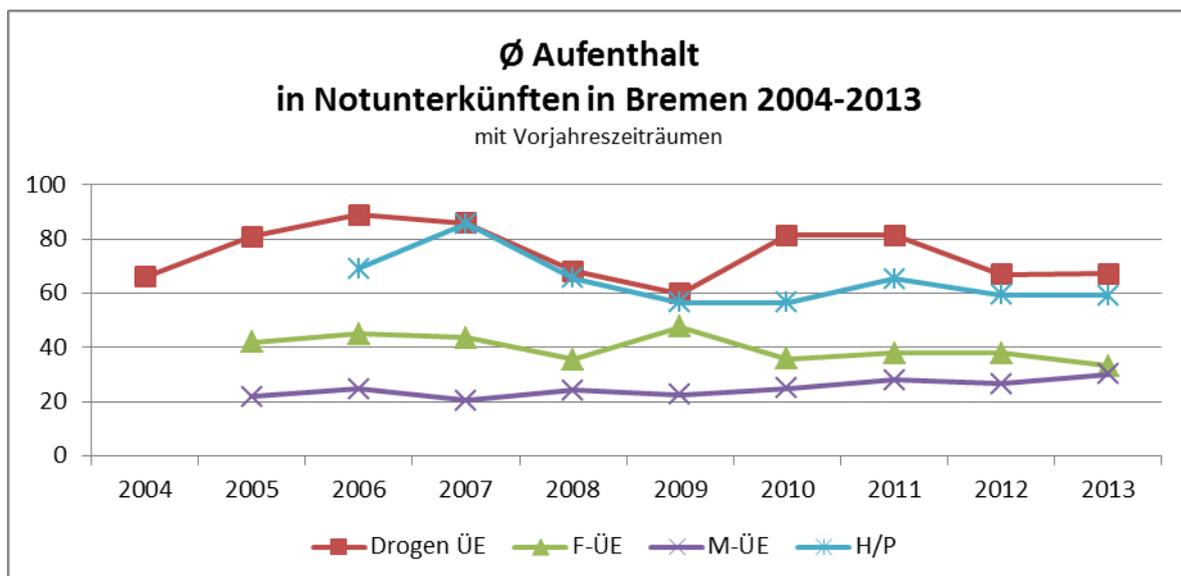
Mit Ausnahme der Fraueneinrichtung folgt das vorhandene Angebot dem Bedarf, es bestehen weder wesentliche Unter- noch Überauslastungen. Alle Maßnahmetypen weisen Wellenbewegungen auf. Bei den alleinstehenden Männern zeigt sich eine Zunahme der Auslastung der Plätze, sie erreicht damit die Werte des Drogenbereichs (jeweils um 90%). Während die Tendenz für die Drogenabhängigen leicht rückläufig ist, steigt sie bei den alleinstehenden Männern jedoch an.

Aufenthaltsdauer und Auftrag der Einrichtungen

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob die Übernachtungseinrichtungen ihren Auftrag, kurzfristige Unterbringungsmöglichkeiten bei akuter Obdachlosigkeit anzubieten, erfüllen bzw. ob und inwieweit sie Defizite des Wohnungsmarktes bzw. anderer Hilfesysteme kompensieren müssen. Hierauf wären lange Verweilzeiten ein Hinweis.

Zunächst wird der durchschnittliche Zeitraum, in dem die Teilgruppen in den Einrichtungen und Schlichthotels bleiben, betrachtet. Die Angaben beziehen sich auf Tage.

Abb. 4:



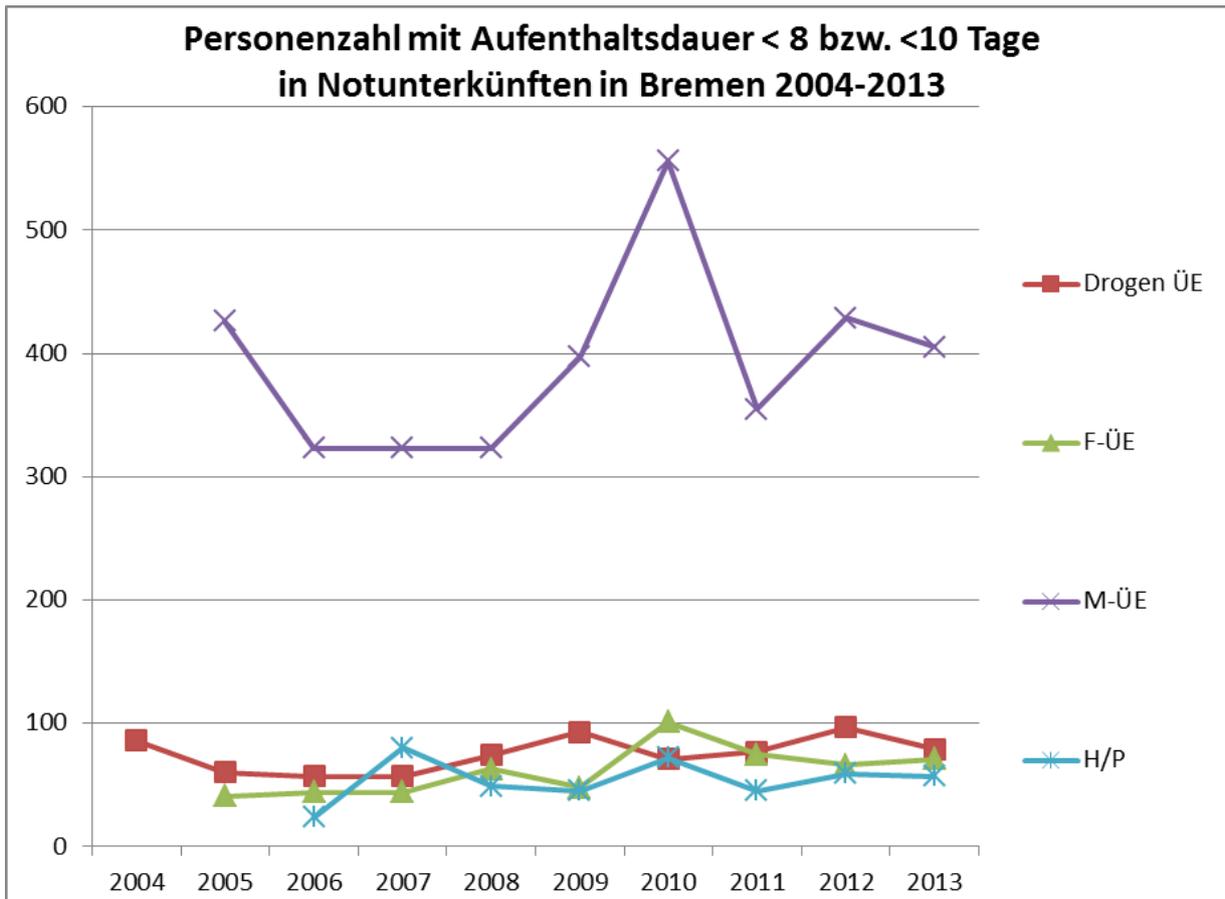
Entsprechend unterschiedlich wie die soziale und gesundheitliche Ausgangslage der Wohnungslosen ist auch die Aufenthaltsdauer der Betroffenen verschieden. Sie bewegt sich im Gesamtzeitraum zwischen ca. 20 und 86 Tagen.

Die Verweildauer betrug bei den Drogenabhängigen - aufgrund der ausgeprägten Problemlage - im Jahr 2013 durchschnittlich 67 Tage, während die alleinstehenden Wohnungslosen im selben Jahr im Durchschnitt nur 30 Tage in der Notunterkunft übernachteten. Ab 2010 ist bei letzteren ein leichter Anstieg zu verzeichnen, von 25 auf 30 Tage. Die Tendenz bei den Frauen ist dagegen - auf etwas höherem Niveau als bei den Männern - leicht sinkend (33 Tage in 2013) und in der Hotel- und Pensionsunterbringung konstant (59 Tage).

Insgesamt sind die Schwankungen bei allen Gruppen jedoch als recht gering einzustufen.

Die folgende Grafik stellt die absoluten Zahlen der Kurzzeitnutzerinnen und -nutzer dar:

Abb. 5:



Die Kurzaufenthalte nehmen gleichfalls einen völlig unterschiedlichen Raum ein. Auffällig abweichend von den anderen Nutzergruppen ist das „Jakobushaus“: etwa drei Viertel der allein stehenden männlichen Wohnungslosen verlässt nach spätestens 7 Übernachtungen die Unterkunft. Es handelt sich dabei größtenteils um die sog. „Durchreisenden“. Bei den anderen drei Einrichtungen stellen demgegenüber diejenigen Nutzer/-innen, die bis zu einem halben Jahr verbleiben, die größte Gruppe dar.

Etwa ein Drittel der Drogenabhängigen nutzte die Notunterkunft für eine Unterbringung von bis zu 7 Tagen. Bei den Frauen und den Hotelbewohnerinnen und -bewohnern ist der Anteil der Kurzübernachtenden geringer, in 2013 sank er auf 20%.

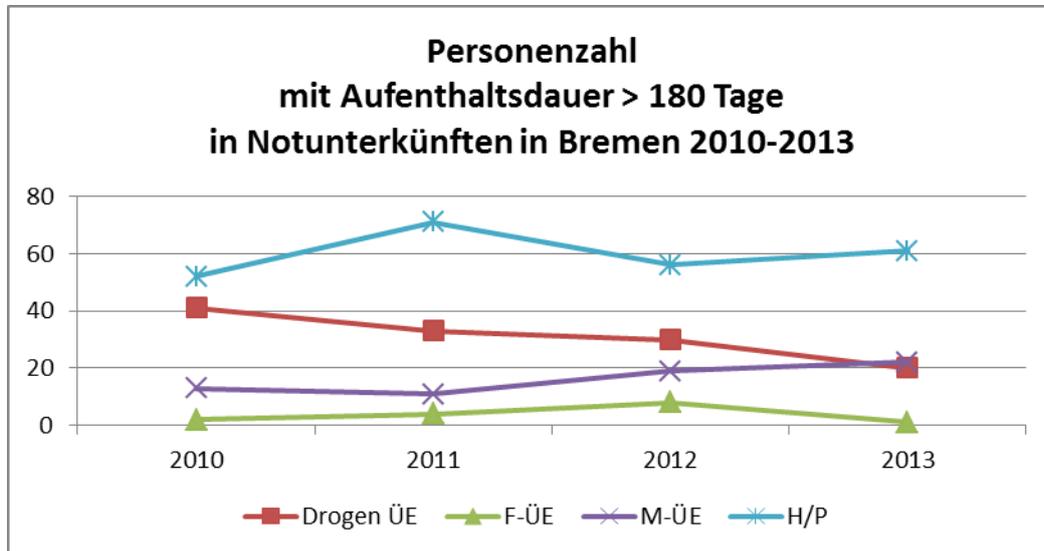
Zusammenfassung

Die Fluktuation in der Notunterkunft für alleinstehende wohnungslose Männer ist erheblich größer als in allen anderen Notunterkünften. Mehr als doppelt so viele Wohnungslose nutzen diese, aber sie bleiben wesentlich kürzere Zeit. Bei den anderen niedrigschwelligen Unterkünften spielen Kurzaufenthalte eine geringere Rolle.

Dies gibt einen Hinweis auf die Bindung der Bewohner/-innen dieser drei Unterkünfte („Abben torstraße“, „La Campagne“, „Sleep Inn“ und Schlichthotels) an die Stadt: Sowohl die alleinstehenden Frauen als auch die Drogenabhängigen und die Hotelbewohner/-innen sind eher an Bremen gebunden, sie suchen hier eine Wohnung bzw. wollen hier im Hilfesystem und in ihren sozialen Bezügen bleiben. Die meisten wohnungslosen Menschen leben bis zu einem halben Jahr in den Einrichtungen/Hotels und finden in dieser Zeit – oft mit Unterstützung der ZFW – eine adäquate Unterbringung.

Vergleicht man demgegenüber die Langzeitbewohnerinnen und -bewohner, die länger als 6 Monate in den vier Unterkunftsformen wohnen, so zeigen sich auch hier Unterschiede bei den verschiedenen Teilgruppen:

Abb. 6:⁵



Die Drogenabhängigen und die Hotelbewohner/-innen stellen die größten Gruppen bei den Langzeitaufhalten. Insgesamt handelt es sich um ca. 100 Menschen, die aufgrund ihrer schlechten gesundheitlichen Prognose, fehlender Mitwirkungsbereitschaft und/oder Krankheitseinsicht entweder keine Alternativen haben oder für sich sehen.

Umsteuerung Drogenabhängige

Etwa 40 Drogenabhängige (von 242) nutzten im Jahr 2010 die beiden Einrichtungen länger als 6 Monate. Seither ist ein kontinuierlicher Rückgang auf nur noch 20 Personen (von 230 Nutzern), also eine Halbierung auf etwa 10% zu verzeichnen. Diese Entwicklung hängt damit zusammen, dass die Klientinnen und Klienten sich in einem engen Begleitprozess durch die ZFW und die Drogenhilfe befinden. Z.B. konnten Fehlplatzierungen festgestellt werden. Einige Klienten wechselten auf Plätze im Gesundheitsbereich (z.B. Wohnen für Chronisch Mehrfach Abhängige). Da sich die verbliebenen, ca. 20 Langzeitklient/-innen in schlechter körperlicher Verfassung mit hohem Suchtpotential und geringer Veränderungsbereitschaft befinden, ist damit zu rechnen, dass es bei diesen Langzeitaufhalten bleibt und in den meisten Fällen keine weitere Umsteuerung möglich ist.

Bei den alleinstehenden Frauen und Männern spielen Langzeitaufhalte von über einem halben Jahr dagegen eine wesentlich geringere Rolle, in dieser Gruppe nutzten 2013 nur 22 Männer und eine Frau die Einrichtungen länger als 6 Monate. Ihr Anteil liegt damit unter 5%, bei den Männern leicht steigend. Ein Teil dieser Klientel findet keine anderen Alternativen, z.B. wegen psychiatrischer Erkrankungen ohne Krankheitseinsicht.

Dies gilt auch für einige Bewohnerinnen und Bewohner der Schlichthotels. Ca. 10% dieser Menschen (61 von 659) wies im Jahr 2013 lange Verweilzeiten auf. Der Anteil ist bei dieser Gruppe recht konstant. Es handelt sich um Menschen, die mit einem geringen Grad an Betreuung, ohne besondere Alltagsanforderungen der eigenen Haushaltsführung und auf einem einfachen äußeren Niveau eigenständig leben können. Nicht unerwähnt darf bleiben, dass es in Ein-

⁵ Aufgrund unterschiedlicher DV-Systeme bei den Trägern fand eine Angleichung der Clusterung des Zeitraums erst ab 2010 statt.

zefällen lediglich an der fehlenden Verfügbarkeit von Wohnraum liegt, wenn die Menschen so lange in Schlichthotels wohnen müssen.

Der größte Teil der Klientel – mit Ausnahme der alleinstehenden Männer - benötigt einige Wochen oder Monate entweder zur Behebung der Wohnungslosigkeit oder zur Vermittlung in weiterführende Hilfesysteme. Die Unterbringung dient hier einem Clearing. Die längeren Verweildauern zeigen, dass die Weitervermittlung in Wohnraum oder weiterführende Hilfen einen gewissen zeitlichen Vorlauf benötigt und es für diese Klient/-innen keine „schnellen Lösungen“ geben kann. Außerdem handelt es sich bei diesen wohnungslosen Menschen häufiger um ansässige Bremerinnen und Bremer, die hier bleiben möchten und nicht weiterziehen.

Zusammenfassung Aufenthaltsdauer und Auftrag der Unterkünfte

Eine Verweildauer von mehr als 6 Monaten spricht bei einem kleinen Teil der Klientel (<5-20%) für ein längerfristig angelegtes Wohnen in der Notunterkunft oder im Hotel, die damit beide einen neuen Auftrag annehmen. Das Vorhalten niedrigschwelliger, professionell unterstützter Unterbringungsformen für Wohnungslose - auch mit Langzeitaufenthalten - bleibt für einen Teil der NutzerInnen in Anbetracht der Chronifizierung und z.T. Schwere ihrer gesundheitlichen und sozialen Defizite alternativlos. Der bei der Langzeitgruppe gegenüber den Vorjahren festzustellende Rückgang hängt mit der engen Begleitung durch die ZFW sowie Steuerungsmaßnahmen im Gesundheitsbereich zusammen.

C. Alternativen / Perspektiven

Zusammenfassung und Ausblick

Die Gesamtentwicklung im vergangenen 10-Jahreszeitraum lässt es nicht zu, von einem erheblichen Rückgang bzw. einem Anstieg akuter Wohnungslosigkeit in Bremen zu sprechen. Die Auslastungen der Einrichtungen entsprechen mit Ausnahme der Frauennotunterkunft den Planungen sowie den Berechnungsgrundlagen der Finanzierung.

Allerdings sind zunehmend Hindernisse bei der Überführung in ein eigenständiges Wohnen am Wohnungsmarkt festzustellen. Preiswerter Wohnraum für (zumeist) Einzelpersonen wird in Bremen gegenwärtig noch knapper. Die Übernachtungseinrichtungen und Hotels sind daher in der Situation, auch denjenigen ein Dach über dem Kopf anzubieten, die dieses unter günstigeren Marktbedingungen nicht benötigten und ambulant alleine leben könnten. Es muss daher künftig mit einer negativen Entwicklung, d.h. mit einer Verstärkung der Aufenthalte, erhöhten Platzbedarfen, einer Zunahme der Auslastung und der kommunalen Aufwendungen gerechnet werden.

In Anbetracht der Zunahme mehrfach erkrankter, auffälliger Klientinnen und Klienten im Hilfesystem wird zur Senkung des Konfliktpotentials in den Unterkünften eine Standardveränderung angestrebt (Einzel- statt Mehrbettunterbringung). Was die künftige Notunterbringung in Schlichthotels angeht, wird abzuwarten sein, ob das bisher für die ZFW hier nutzbare Potential freier Plätze überhaupt weiterhin zur Verfügung steht (vgl. die Anmerkung auf S.2 zur aktuellen Entwicklung in 2014). In Anbetracht der Flüchtlingszuwanderung muss mit Engpässen auf allen Ebenen gerechnet werden.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender Prüfung

Die unter C. angeführten perspektivischen Entwicklungen lassen erkennen, dass mit Ausgabenerhöhungen im Bereich der Notunterbringung zu rechnen sein wird.

Auf die Situation wohnungsloser Frauen wird an verschiedenen Stellen des Berichts eingegangen.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit dem Senator für Gesundheit abgestimmt.

F. Beschlussvorschlag

Die städtische Deputation für Soziales, Kinder und Jugend nimmt die Berichterstattung zum Controlling und zur Steuerung der Unterbringung bei akuter Wohnungslosigkeit in der Stadt Bremen im Zeitraum 2004 – 2013 zur Kenntnis.