



Sachbearbeitung	Existenzsicherung		
Datum	17.10.2008		
Geschäftszeichen	Esi-5210		
Beschlussorgan	Fachbereichsausschuss Bildung und Soziales	Sitzung am 11.11.2008	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 400/08

---

**Betreff:** Schuldnerberatung und Wohnraumsicherung  
Sachstandsbericht  
Konzeption der Kommunalen Schuldnerberatung und Wohnraumsicherung  
Budgetvertrag Prävention in der Schuldnerberatung

**Anlagen:**

1. Konzeption „Kommunale Schuldnerberatung und Wohnraumsicherung
2. Entwurf der Budgetvereinbarung und Dienstleistungsbeschreibung für Prävention in der Schuldnerberatung
3. Jahresbericht des Evangelischen Diakonieverbands über Präventionsarbeit in der Schuldnerberatung 2007

**Antrag:**

1. Den Sachstandsbericht zur Kenntnis zu nehmen
2. Der Konzeption der Kommunalen Schuldnerberatung und Wohnraumsicherung zuzustimmen
3. Der Verlängerung der Budgetvereinbarung mit dem Evangelischen Diakonieverband für Präventionsarbeit in der Schuldnerberatung zuzustimmen

Frau Keil, Monika

---

Genehmigt: <u>ABI, BM 2, ZS/IF</u>	Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des Gemeinderats:
_____	Eingang OB/G _____
_____	Versand an GR _____
_____	Niederschrift § _____
_____	Anlage Nr. _____

## Sachdarstellung:

Zusammenfassende Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen:	ja		
Auswirkungen auf den Stellenplan:	nein		
<b>Finanzbedarf*</b>			
<b>Vermögenshaushalt/Finanzplanung</b>		<b>Verwaltungshaushalt laufend</b>	
Ausgaben	€	Ausgaben (einschl. kalk. Kosten)	21.025 €
Einnahmen	€	Einnahmen	€
Zuschussbedarf	€	Zuschussbedarf	<b>21.025 €</b>
<b>Mittelbereitstellung * (Budgetvertrag Prävention in der Schuldnerberatung)</b>			
HH-Stelle:		innerhalb Fach-/Bereichsbudget bei: 1.4395.7000.000	
<u>Vermögenshaushalt</u>			<u>21.025 €</u>
Bedarf:	€	fremdes Fach-/Bereichsbudget bei:	
Verfügbar:	€		€
Mehr-/Minderbedarf:	€	Mittelbedarf aus Allg. Finanzmitteln:	
Deckung bei HH-Stelle:			€
<u>Finanzplanung</u>			
Bedarf:	€		
Veranschlagt:	€		
Mehr-/Minderbedarf:	€		
Deckung im Rahmen der Fortschreibung der Finanzplanung.			

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Kommunale Schuldnerberatung

Seit 1985 gibt es in Ulm eine **kommunale Schuldenberatungsstelle**. Der Schwerpunkt der Tätigkeit der kommunalen Schuldenberatung liegt bei der Krisenintervention bei Pfändungen und drohendem Wohnraumverlust wegen Mietrückständen sowie bei Haushaltsberatung und psychosozialer Stabilisierung für überschuldete Transferleistungsempfänger. Seit 2007 sind bei der Stadt Ulm **drei Schuldnerberater** vorhanden, die der Abteilung Existenzsicherung, Sachgebiet Kommunale Integrationsangebote zugeordnet sind.

Nicht von der Stadt erbracht werden Leistungen zur Aufklärung und Prävention in der Schuldenberatung sowie Insolvenzberatung nach der Insolvenzordnung (InsO).

Die **einzelfallübergreifende Prävention** (Information der Öffentlichkeit, Gruppenberatungen, Multiplikatorenschulungen, Informationsveranstaltungen, Informationsbroschüren usw.) hat die seit 1997 eingerichtete **Schuldenberatungsstelle der Diakonie** übernommen.

Neben der Präventionsarbeit leistet die Diakonie ebenso wie einige niedergelassene Rechtsanwälte die Beratung im **Verbraucherinsolvenzverfahren**.

Die Schwerpunkte der Schuldnerberatung in Ulm wurden in der GD 381/06 dargestellt. Über die Lebenslagen überschuldeter Haushalte und Wege aus der Schuldenfalle wurde im Armutsbericht (Allgemeiner Teil, Kapitel 5; GD 228/08) im Juni 2008 berichtet.

Bis Ende 2008 sollten Leistungsstandards für das kommunale Beratungsangebot entwickelt und die Geschäftsprozesse und Schnittstellen überprüft werden und in eine Gesamtkonzeption einmünden, die mit diesem Sachstandsbericht vorgelegt wird (Anlage 1).

## 1.2 Kommunale Wohnraumsicherung

Die Gesamtkonzeption der Wohnungslosenhilfe in Ulm wurde im November 2006 (GD 380/06) vorgestellt. Die kommunalen Hilfen für Wohnungslose wurden umstrukturiert und die kommunale Wohnraumsicherung ausgebaut. Durch frühzeitige Intervention bei Mietrückständen sollte Privatwohnraum erhalten und extreme Armutslagen mit teureren Resozialisierungskosten möglichst vermieden werden.

Seit 01.01. 2007 ist dem Sachgebiet Kommunale Integrationsangebote/ Schuldnerberatung auch die Verantwortung für die in der Gesamtkonzeption "Wohnungslosenhilfe in der Region Ulm" entwickelte Kommunale Wohnraumsicherung zugeordnet. Das Kommunale Beratungsangebot umfasst seither neben der Schuldnerberatung auch **persönliche Hilfen zur Wohnraumsicherung** sowie die **Bereitstellung von kurzfristig verfügbarem Wohnraum** zur befristeten Versorgung von Wohnungsnotfällen. Als Startaufstellung war für die persönlichen **Hilfen eine Sozialpädagogenstelle** vorgesehen. Das kommunale Angebot sollte nach einem Jahr überprüft und ggf. weiterentwickelt werden.

## 2. Erfahrungen mit der Aufgabenverteilung

### 2.1 Kommunale Beratungsangebote bei Überschuldung und Wohnraumverlust

Die **organisatorische Zusammenlegung der Beratungsangebote** für arme Menschen bei Überschuldung und drohendem Wohnraumverlust bei der Stadt hat sich **bewährt** und stellt sicher, dass Personen bei Gefährdung ihrer Existenzgrundlage eine umfassende Unterstützung zur Wiedererlangung ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit erhalten. Die Zusammenfassung der kommunalen persönlichen und finanziellen Hilfen zur Existenzsicherung hat zu **kurzen Wegen**, einer Reduzierung des Bürokratieaufwands und damit letztlich zu **schnelleren Hilfemöglichkeiten** für Menschen mit prekärem Einkommen geführt.

Ebenso hat sich die **Aufgabenteilung zwischen Stadt und Diakonie** bewährt. Das städtische Angebot mit Schwerpunkt „Stabilisierung und psychosoziale Hilfen“ profitiert von der engen Anbindung an den Transferleistungsbereich.

Menschen, die keinen Anspruch auf Transferleistungen haben, weil sie ihr Existenzminimum mit eigenem Einkommen decken können, sollen auch weiterhin von der Diakonie beraten werden.

### 2.2 Beratungsangebot der Diakonie mit Schwerpunkt Insolvenzberatung

In dieser Beratung geht es weniger um die Grundversorgung, sondern darum, **Wege aus der Überschuldungssituation** zu finden und dazu das **Insolvenzverfahren** zu nutzen.

Die Schnittstellen und jeweiligen Geschäftsprozesse wurden in der GD 381/06 beschrieben; die Übergänge werden zwischen den Mitarbeitern der Diakonie und der Stadt nach dieser Aufgabenverteilung problemlos geregelt. Die bisherigen Abläufe haben sich **bewährt**.

### 2.3 Prävention der Diakonie

Die Beauftragung der Diakonie mit der Präventionsarbeit soll **beibehalten** werden.

Ein Träger der Freien Wohlfahrtspflege hat besseren Zugang zu Bevölkerungsgruppen mit Einkommen über der Armutsschwelle als die Abteilung Existenzsicherung.

Verschuldung beginnt oft mit Aufnahme von Krediten bei relativ gesicherter Einkommenslage oder bei selbständiger Tätigkeit. Betroffene können sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorstellen, ihre Ratenzahlungen nicht mehr erfüllen zu können und jemals in die Situation „Hartz IV“ zu kommen. Wir gehen davon aus, dass Aufklärungsarbeit eines freien Trägers **besser akzeptiert** wird, als Informationen des

Sozialhilfeträgers.

Die Diakonie hat dafür bisher einen **Zuschuss in Höhe von 21.052 €** erhalten. Der **Budgetvertrag (Anlage 2) soll fortgeschrieben werden**. Da es sich bei der Prävention um eine kommunale Daueraufgabe handelt, bietet sich eine **dreijährige Laufzeit** des Vertrags an.

Die Diakonie verpflichtet sich weiterhin, jährlich 500 Stunden für Präventionsarbeit zu leisten und über die Inhalte und die Teilnehmer jährlich Rechenschaft abzulegen. Die inhaltlichen Schwerpunkte und die jeweiligen Zielgruppen werden jeweils einvernehmlich mit der Abteilung Existenzsicherung festgelegt und sind aus dem Verwendungsnachweis (Anlage 3) ersichtlich.

Weitere Wirkungskennzahlen sind nicht erforderlich.

## 2.4 Fördern und Fordern nach SGB II

Unbefriedigend ist die Abstimmung der kommunalen Stabilisierungsangebote mit den finanziellen und persönlichen **Hilfen der Arbeitsagentur**. Das Fördern und Fordern im SGB II bietet adäquate Instrumente für die berufliche Integration selbständiger und gut organisierter Leistungsbezieher mit Alltagskompetenzen, die sich im Sozialsystem gut zurecht finden (vernetzte Akteure und ambivalente Jongleure<sup>1</sup>)

Eine **ausufernde Bürokratie** im SGB II und **stringente Sanktionen** treffen aber den Personenkreis am härtesten, der über wenig berufliche Perspektiven verfügt und soziale und persönliche Schwierigkeiten hat (erschöpfte Einzelkämpfer, verwaltete Arme und Menschen in extremen Armutslagen<sup>2</sup>). Fristversäumnisse führen schnell zu einer Kürzung oder Einstellung von Transferleistungen und setzen damit eine **Verschuldensspirale** in Gang oder führen zu **Energiesperren und Wohnungskündigungen**, wenn Miet- und Stromzahlungen vom überzogenen Konto nicht mehr abgebucht werden können. Demzufolge hat sich der Schwerpunkt der kommunalen Beratungsstelle auf die Hilfe bei der Existenzsicherung nach Wegfall der Transferleistungen oder Kontenpfändung verschoben, um das Entstehen oder die Verfestigung von extremen Armutslagen zu verhindern.

## 3. Fallzahlenentwicklung in der kommunalen Schuldnerberatung und Wohnraumsicherung

### 3.1 Schuldnerberatung

Die verfügbaren Daten zur Überschuldenssituation der Ulmer Bevölkerung wurden im Armutsbericht<sup>3</sup> dargestellt.

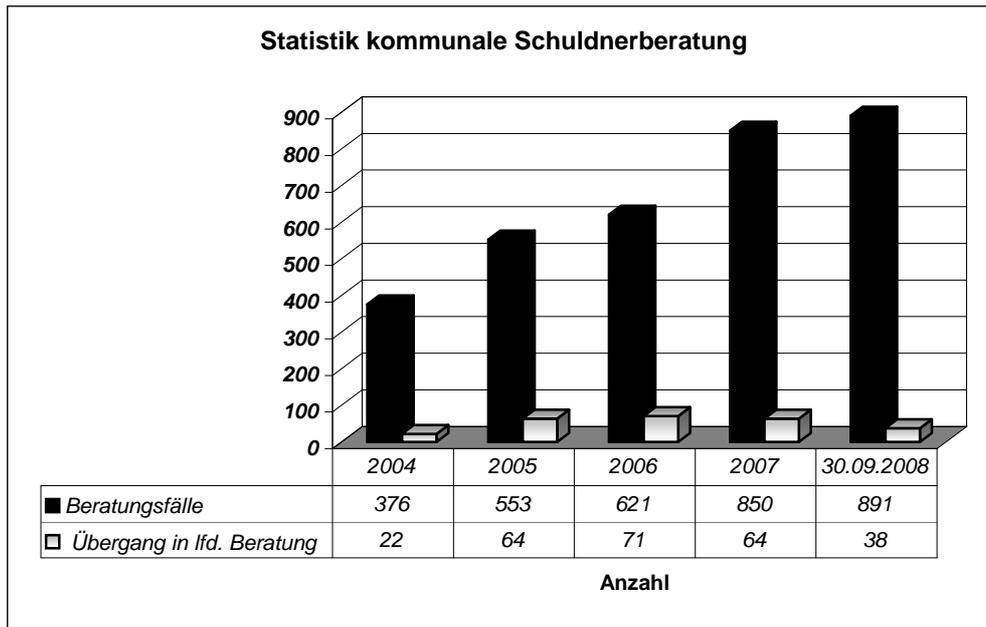
Die **Beratungsanfragen** bei der kommunalen Schuldnerberatungsstelle **steigen** seit Jahren kontinuierlich an. Die Nachfrage kann aber mit der vorhandenen Personalkapazität ohne wesentliche Wartezeiten befriedigt werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Armutstypen, Kap.2.5 des Armutsberichts, Allgemeiner Teil GD228/08

<sup>2</sup> aaO; Kap. 2.5 und Kap. 8

<sup>3</sup> aaO; Kap. 5



Der Anstieg der Beratungsfälle bei gleichzeitigem Rückgang der Fälle mit dem Ziel einer längerfristigen Stabilisierung spiegelt den **Bedarf an kurzfristiger Intervention** der Schuldnerberatung zur Sicherung des laufenden Lebensunterhalts mit oder ohne Transferleistungen wieder. In rd. 1/3 der Fälle werden von der Schuldnerberatungsstelle Hilfen zur Existenzsicherung erforderlich

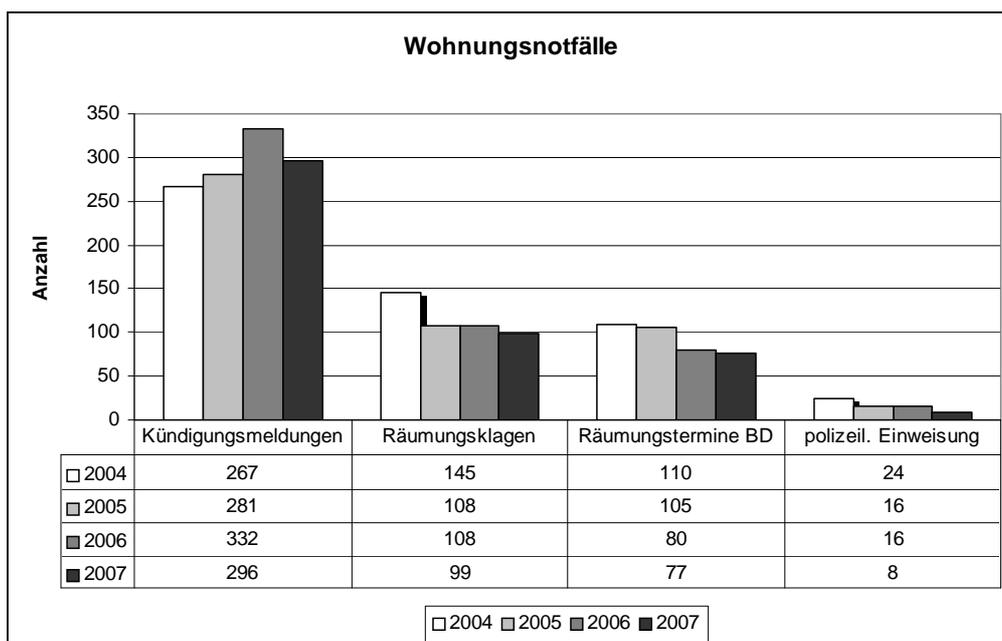
Nur rd. 5 % der beratenen Personen möchte eine umfassende Hilfe zur Stabilisierung und längerfristigen Entschuldung.

Kommt es jedoch zu einem gemeinsamen Hilfeplan, gelingt in ca. der Hälfte der Beratungsfälle eine dauerhafte Schuldenregulierung.

Ab 2008 sollen erstmals Wirkungskennzahlen erhoben werden. Ein Vergleich ist jedoch erst möglich, wenn sich ein landeseinheitliches Berichtswesen in der Schuldnerberatung etablieren wird.

### 3.2 Wohnraumsicherung

Erfreulicherweise hat der Ausbau der kommunalen Beratungsstelle und deren frühzeitige Intervention bei Mietschulden dazu geführt, dass die Zahl der Räumungsklagen und der polizeilichen Unterbringung **unfreiwillig Obdachloser noch weiter zurückgegangen** ist.



Die **Beratungsangebote** werden sowohl von den Mietschuldnern als auch den Vermietern gerne **angenommen**. In 70% aller der Abteilung Existenzsicherung bekannt gewordenen Wohnungsproblemfälle kommt es zu einem Kontakt mit der Beratungsstelle. In 15 % ist eine umfangreiche Intervention der Beratungsstelle erforderlich, damit der Wohnraum erhalten wird und die laufenden Mietzahlungen gesichert werden können. In den meisten Fällen können Hilfesuchende nach Beratung durch die Fachstelle ihre Angelegenheit mit dem Vermieter oder den Transferleistungsstellen regeln oder finden mit deren Unterstützung eine andere Wohnung.

Leider wird es gerade für Alleinstehende mit sozialen Problemen immer **schwieriger, bezahlbaren Einfachwohnraum** im Stadtgebiet **zu finden**. Auffällige Verhaltensweisen werden von Vermietern und Nachbarschaften immer weniger toleriert.

Negative Schufa-Auskünfte erschweren die Wohnungssuche zusätzlich. Viele Vermieter akzeptieren Wohnungssuchende nur dann, wenn eine Direktzahlung der Miete durch Sozialleistungsträger sichergestellt werden kann.

Bei rd. 12 % aller Wohnungsnotfälle wird eine kommunale Kurzzeitunterbringung erforderlich, weil Hilfesuchende zu spät den Kontakt zur Fachberatungsstelle aufnehmen oder kurzfristig kein angemessener Ersatzwohnraum gefunden werden kann.

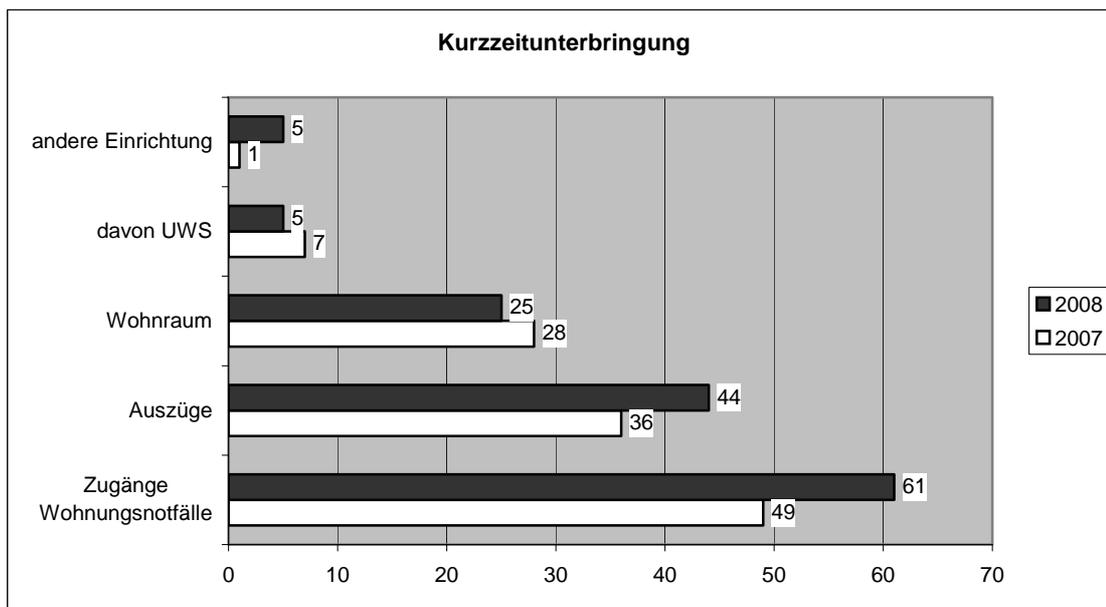
Ein System für Wirkungskennzahlen zur Beurteilung der Effektivität der kommunalen Wohnraumsicherung ist zur Zeit im Aufbau und hängt u.a. von der Weiterentwicklung des landesweiten Berichtswesens in der Wohnungslosenhilfe ab.

### 3.3 Kommunale Kurzzeitunterbringung

Seit 01.02.07 werden Wohnungsnotfälle nach Auflösung des Weißen Hauses in der Wagnerstrasse und in der Römerstrasse untergebracht.

Die Anzahl der bedürftigen Personen ist bei einer Reduzierung der durchschnittlichen Verweildauer **angestiegen**. Die meisten Personen konnten nach Auszug aus der kommunalen Unterkunft mit pädagogischer Unterstützung wieder in Privatwohnraum unterkommen.

Seit Beginn 2008 steigt jedoch der Anteil der Personen, die in eine andere betreute Wohnform wechseln müssen, weil sie noch nicht oder nicht mehr alleine wohnen können.



Durchschnittlich waren seit 01.02.2007 (Umsetzung der Neukonzeption) **15 Personen gleichzeitig** kommunal untergebracht. In Spitzenzeiten lag die Belegung bei 21 Plätzen, während der untere Rand bei gleichzeitiger Unterbringung von 10 Personen lag.

Seit 01.02.07 bis 30.09.08 wurden **111 Personen (davon 30 Frauen und 5 Kinder)** kommunal untergebracht. Die Aufnahme von **Frauen mit Kindern** ist nur in absoluten **Ausnahmefällen** in enger Zusammenarbeit mit der Abteilung FAM vorgesehen, wenn andere Hilfemöglichkeiten kurzfristig nicht zielführend sind.

In der bisherigen Planung ging man in Ulm von einem Bedarf von 25 Plätzen aus. Eine Vollbelegung der Plätze wurde bisher nicht erforderlich. Bei einer durchschnittlichen Auslastung mit 15 Personen (60 %) konnten die Liegenschaftskosten nicht durch die Nutzungsentschädigung der Bewohner gedeckt werden.

Der **Mietvertrag** für die bisherige kommunale Unterkunft in der Wagnerstrasse **läuft zum 30.06.08 aus**. Künftig soll die Unterbringung Wohnungsloser mit der Unterbringung von Flüchtlingen und Spätaussiedlern **in der Römerstrasse konzentriert** werden.

Nach der derzeitigen Planung stehen dort nach Abbau von 40 Plätzen für Asylbewerber und Flüchtlinge **16 Zimmer mit ca. 18 Plätzen** für die kommunale Kurzzeitunterbringung zur Verfügung. Die Reduzierung der Platzzahl beruht darauf, dass für die polizeirechtliche Unterbringung von Obdachlosen die Obergrenzen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes von 4,5 m<sup>2</sup> pro Bewohner nicht anwendbar sind und zur Vermeidung von sozialen Konflikten eine Unterbringung von Einzelpersonen in Einzelzimmern zu bevorzugen ist. Vor Auflösung der Unterkunft „Wagnerstrasse“ und Umzug in die Römerstrasse sind noch Sanierungsmaßnahmen in der künftigen Unterkunft erforderlich. Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung wird vorgelegt, sobald die Kosten der Umbaumaßnahmen berechnet sind.

Mit der Zusammenfassung der Unterbringung der Flüchtlinge und der kommunalen Kurzzeitunterbringung soll ein **besserer Auslastungsgrad und kurze Wege für die Wohnheimverwaltung** erreicht werden. Bei kurzfristigem zusätzlichem Platzbedarf können **Synergien** genutzt und ggf. Plätze in der Flüchtlingsunterkunft belegt werden.

Es ist geplant, auch für die Kurzzeitunterbringung aus den vorhandenen Bewohnerdaten Wirkungskennzahlen zu entwickeln.

#### 4. Projekte

Die Diakonie hat im Jahr 2007 ca. **20 Informationsveranstaltungen** und eine Vielzahl von Einzelgesprächen durchgeführt, die im Jahresbericht zum Verwendungsnachweis (Anlage 3) näher

bezeichnet sind.

Im laufenden Jahr wurde vereinbart, verstärkt die **Finanzkompetenz** von jungen Menschen durch Informationsveranstaltungen in Schulen und die Schulung von Multiplikatoren im Bildungs- und Sozialbereich zu fördern.

Seit 01.04.08 läuft unter Federführung der Diakonie das ESF-geförderte **Projekt „Ulmer Schuldnerbegleiter“**.

Das Konzept sieht einen Einsatz von ehrenamtlichen Schuldnerbegleitern je nach Eignung z.B. in folgenden Aufgabenfeldern vor:

- Sichtung, Sammlung und Vorsortierung von Unterlagen
- Kontaktarbeit zum Erhalt der Motivation
- Unterstützung bei der Erstellung und Einhaltung von Haushaltsplänen
- Kontinuierliche Haushaltsberatung, ggf. unter Berücksichtigung von Einsparpotenzialen
- Unterstützung bei Behörden- oder Bankbesuchen
- Ggf. Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche, Hilfe bei Bewerbungen.

Die bisher rd. **20 Ehrenamtlichen** werden zur Zeit mit einem dafür eigens entwickelten Schulungsprogramm auf die Unterstützung überschuldeter Haushalte vorbereitet. Anschließend sollen Kontakte mit überschuldeten Familien hergestellt werden, wobei darauf geachtet muss, dass eine individuelle Vertrauensbasis mit gegenseitiger persönlicher Wertschätzung entsteht und der Schuldnerbegleiter genau über die Kompetenzen verfügt, die die überschuldete Person benötigt. Ziel ist, dass **bis zum Jahresende 10 Partnerschaften** zwischen Schuldnerbegleitern und überschuldeten Personen entstehen.

Vorläufig ist das Projekt **bis 31.12.08 befristet**. Ein **Verlängerungsantrag** um ein Jahr wurde beim lokalen ESF-Arbeitskreis eingereicht.

## 5. Weiterer Handlungsbedarf

### 5.1 Weiterentwicklung Berichtswesen

Ein Vergleich des Ulmer Angebots mit anderen Städten ist bislang noch nicht möglich, weil die Entwicklung einer **Bundesstatistik** der Schuldnerberatung immer noch **nicht abgeschlossen** ist. Ebenso liegen **keine belastbaren Vergleichsdaten** über die Versorgung von Wohnungsnotfälle vor. Die jetzt für das Ulmer Angebot entwickelten Wirkungskennzahlen müssen deshalb zu gegebener Zeit an eine Bundes- oder Landesstatistik angepasst werden und können erst bei Vorliegen von Vergleichsdaten Anhaltspunkte für die Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Aufgabenerledigung liefern.

### 5.2 Beratungsbedarf bei Inanspruchnahme finanzieller Hilfen

Die vermehrte Nachfrage nach Schuldnerberatung wegen Kürzung oder Wegfall von Transferleistungen ist ein Indiz für den steigenden **Bedarf nach einer qualifizierten Sozialleistungsberatung**. Da derzeit nicht mit einer kurzfristigen gesetzlichen Neuordnung der Zuständigkeiten der AA und der Stadt im SGB II zu rechnen ist, wird die Verwaltung dazu im Frühjahr 2009 einen Vorschlag vorlegen.

### 5.3 Angebote für psychisch Kranke

Handlungsbedarf besteht auch in der Beratung und Versorgung psychisch Kranker.

**Bei Mittellosigkeit oder nach Verlust ihrer Wohnung** landet dieser Personenkreis bei der kommunalen Fachstelle oder in der kommunalen Kurzzeitunterbringung. Die Hilfestellungen der Beratungsstelle müssen sich jedoch auf die Akutversorgung und die Weiterverweisung an geeignete Hilfeeinrichtungen beschränken.

Das reicht aber für eine nachhaltige Stabilisierung nicht aus und führt zu **unerwünschten Drehtüreffekten** bei der Existenzsicherung.

Viele dieser Menschen sind nicht in ärztlicher Behandlung, krankheitsuneinsichtig oder verneinen einen Zusammenhang zwischen ihren sozialen Schwierigkeiten und einer bereits diagnostizierten Erkrankung. Sie verlieren ihre Arbeit, ihre Sozialleistungsansprüche oder ihre Wohnung, weil ihre **Verhaltensauffälligkeiten** von der Umwelt nicht toleriert werden. An der Überwindung ihrer Notlage können sie krankheitsbedingt nicht mitwirken und fallen deshalb aus dem System. Zugang zu den eigentlich erforderlichen **psychiatrischen Hilfen erhalten sie nicht, weil sie gerade diese Hilfen ablehnen.**

Die Mitarbeiter der kommunalen Beratungsstelle wurden gemeinsam mit dem Fachpersonal der Freien Träger der Wohlfahrtspflege in diesem Jahr darin geschult, die Mitwirkungsgrenzen der Betroffenen zu erkennen und bei der Ausgestaltung der Hilfeangebote zu berücksichtigen. Es sind jedoch weitere Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Trägern psychiatrischer Hilfen erforderlich um Zugangshindernisse abzubauen und die Hilfen aufeinander abzustimmen. Zur Zeit beschäftigt sich unter der Federführung der Kommunalen Spitzenverbände eine **Landesarbeitsgruppe mit der Weiterentwicklung der Wohnungslosenhilfe**. Die adäquate Versorgung psychisch auffälliger Personen soll in diesem Kreis aufgearbeitet werden. Die Verwaltung wird zu gegebener Zeit wieder berichten und die Ulmer Konzeption fortschreiben.