

Mitteilung – zur Kenntnisnahme –

Unterbringung obdachloser und geflüchteter Menschen
Drucksache 18/2400 Nr. II. B. 78 – Zwischenbericht –

Der Senat von Berlin
SenIAS
III A 4
Telefon: 9028 (928) -1007

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Mitteilung

- zur Kenntnisnahme -

über

Unterbringung obdachloser und geflüchteter Menschen

- Drucksachen Nrn. 18/2400 Nr. II. B. 78 - Zwischenbericht

Der Senat legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 12. Dezember 2019 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, jährlich zum 30. Juni zur Umsetzung des Leitprojektes
„Unterbringung obdachloser und geflüchteter Menschen“ zu berichten.“

Hierzu wird berichtet:

Projektauftrag und -ziele

Auf den Projektauftrag zur Umsetzung der gesamtstädtischen Steuerung der Unterbringung und den Zwischenbericht zur Drucksache Nr. 18/0700 wird verwiesen.

Im Berichtszeitraum wurde die Zielstruktur des Projektauftrags weiterentwickelt und folgendes Zielbild geent:

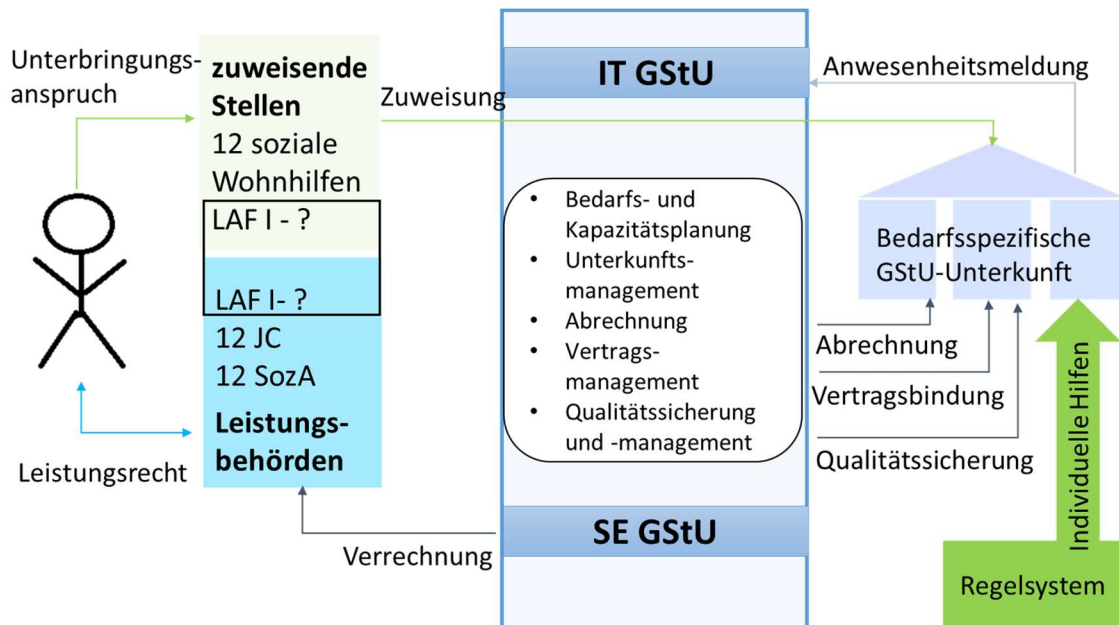


Abbildung 1: Zielbild GStU

Inhaltlich konzentriert sich das Projekt aktuell auf die Ausgestaltung dieses Zielsystems. In einer späteren Projektphase wird sich das Projekt auch mit dem Umgang mit vertragsfreien Unterkünften in der Übergangsphase befassen müssen, da das strategische Projektziel, wohnungslose Menschen ausschließlich in vertragsgebundenen Unterkünften unterzubringen, nur schrittweise erreicht werden kann. So ist bereits absehbar, dass das vorhandene System der mehrheitlich vertragsfreien Unterbringung in den Bezirken im Übergang noch parallel zum Aufwuchs des GStU-Unterkunftsportfolios weitergeführt werden muss. Die Kapazitäten in bezirklichen, vertragsfreien Unterkünften können erst sukzessive zurückgefahren werden, wenn im GStU-System eine kritische Masse an Unterkünften hinterlegt ist und damit eine deutliche Mehrheit wohnungsloser Menschen in vertragsgebundenen Unterkünften untergebracht werden kann.

Fortschrittsberichte aus den Teilprojekten

Teilprojekt 1: Qualitätssicherung und -management

Der Projektauftrag gibt das Ziel vor, dass in Berlin zukünftig einheitliche Anforderungen an die Unterbringung gelten und diese über den vergaberechtskonformen Abschluss von Dienstleistungsverträgen gewährleistet werden sollen.

Gleichzeitig ist es das Ziel des Projekts, eine den individuellen Bedarfen der wohnungslosen Menschen gerecht werdende Unterbringung gewährleisten zu können (Projektauftrag S.10 f.). Hierdurch wird eine spürbare Verbesserung der Lebensbedingungen für die unterbrachten Personen angestrebt. Damit steht das Projekt vor der Herausforderung,

eine Vereinheitlichung der Qualitätsstandards in Baulichkeit und Betrieb sicherzustellen und dabei gleichzeitig eine Vielfalt an bedarfsspezifischen Unterkünften bereitzustellen. Hervorzuheben ist, dass GStU erstmals wohnungslose Menschen mit und ohne Fluchthintergrund gemeinsam in den Blick nimmt und versucht, die unterschiedlichen fachlichen Debatten und Forderungen im Hinblick auf diese Zielgruppen konzeptionell zusammenzuführen. Wesentliche Referenzpunkte und Schnittstellen bilden dabei das „Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter“ (Senatsbeschluss 11.12.2018) und die „Leitlinien der Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungslosenpolitik“ (Senatsbeschluss 03.09.2019).

Weiterhin ist entsprechend der „Leitlinien der Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungslosenpolitik“ im Blick zu behalten, dass „sämtliche Angebote in ihrer Bedarfs- und Zielgruppenorientierung“¹ auf eine Verkürzung der Wohnungslosigkeit auszurichten sind, mit dem Ziel, die Dauer der ordnungsrechtliche Unterbringung nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) zu minimieren und perspektivisch ganz zu überwinden.

Gemeinsam mit den Vertreterinnen und Vertretern aus den bezirklichen sozialen Wohnhilfen, dem LAF sowie den Hauptverwaltungen SenGPG, SenBJF, SenJustVA wurden im Teilprojekt „Qualitätssicherung und –management“ (TP 1) die verschiedenen Bedarfsgruppen zusammengetragen mit dem Fokus auf alle Wohnungslosen mit und ohne Fluchthintergrund (ASOG-Unterbringung und Unterbringung nach dem Asylgesetz). Folgende Bedarfsgruppen wurden identifiziert und in der Entscheidungsinstanz am 16.09.2019 zur Kenntnis genommenen:

- Gemischte Unterkunft (Eltern mit Kindern, Alleinerziehende, Erwachsene mit Kindern, junge Volljährige z.T. in Ausbildung/ Studium)
- Frauenunterkunft (Alleinstehende Frauen, alleinerziehende Frauen mit Bedarf nach geschütztem Bereich, junge Volljährige Frauen mit Bedarf nach geschütztem Bereich (z.B. aufgrund von Gewalterfahrungen)
- Unterkunft für Menschen mit LSBTIQ- Selbstdefinition
- Unterkunft für junge Volljährige (junge Frauen und Männer, z.T. ehemals Jugendhilfesystem/ Heimerfahrung etc.)
- Unterkunft für Menschen mit psychischen Auffälligkeiten (Traumatisierte/ psychisch Erkrankte/ Suchterkrankte ggf. in Kombination mit Mobilitäts- und Sinneseinschränkungen)
- Unterkunft für abstinente oder substituierte stoffgebundene, suchterkrankte Menschen

In allen geeigneten Unterkünften sind anteilsweise Plätze für Menschen mit Behinderung sowie mit Mobilitäts- / Sinneseinschränkungen und/oder leichtem Pflegebedarf mitangedacht.

Wie die Bedarfsanalyse des Teilprojektes 1 und die daraus entwickelten Unterkunftstypen zeigen, braucht es eine Vielzahl unterschiedlicher Unterkünfte als Grundlage für eine bedarfsgerechte Unterbringung. Hierzu gehören auch fachliche Betreuungskonzepte und Leistungsbeschreibungen, die die Beratungsleistungen näher beschreiben, die in jeder Unterkunft vorgehalten werden sollen (Basisberatung). Zudem bedarf es differenzierter Konzepte für bestimmte Zielgruppen mit besonderen Bedarfen und damit erhöhtem bzw. spezifischem Beratungsbedarf (bedarfsspezifische Beratung). Letztere kann ggf. auch unterkunftsübergreifend erbracht werden und muss von etwaigen Leistungsansprüchen des Regelsystems abgegrenzt werden.

Die konkrete Ausarbeitung des Umsetzungskonzeptes mit Leistungs- und Qualitätsbeschreibungen für die einzelnen Unterkunftstypen soll in den nächsten Monaten im

¹ Leitlinien der Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungslosenpolitik, 03.09.2019, S. 5. Im Folgenden „Leitlinien“.

Rahmen einer Facharbeitsgruppe unter weiterer Beteiligung von Bezirksvertreterinnen und -vertretern sowie der am Projekt beteiligten Fachverwaltungen geleistet werden. Aufgabe dieser Facharbeitsgruppe ist es, das bisher vorliegende Umsetzungskonzept auf Basis der bereits entwickelten Unterkunftstypen fachlich zu konkretisieren.

Teilprojekt 2: Geschäftsprozessmodellierung und -optimierung

Der Belegungsprozess

Im Berichtszeitraum wurden der zentrale Prozess der Belegung weiterentwickelt sowie die aus diesem Prozess resultierenden Anforderungen an das zukünftige IT-System formuliert.

Prozesse zur Bereitstellung der Unterkünfte

Die zukünftige Serviceeinheit GStU wird für alle objektseitigen Prozesse verantwortlich sein. Das gilt sowohl für das Vertrags- und Unterkunftsmanagement als auch die Abrechnung und Qualitätssicherung. Die Kernaufgaben der zukünftigen Serviceeinheit wurden im Berichtszeitraum weiter definiert und werden derzeit im Rahmen der Organisationsentwicklung ausgearbeitet.

Prozesse der Qualitätssicherung

Die Prozesse der Qualitätssicherung wurden modelliert und Prämissen für das künftige Qualitätsmanagement in der Unterbringung formuliert und bereits von den Projektgremien abgenommen.

Die Qualitätssicherung der Unterkünfte soll in Zukunft in enger Zusammenarbeit zwischen der zentralen Qualitätssicherung der Serviceeinheit GStU und der bezirklichen Unterkunftsbegehung (aktuell noch bekannt als Heimbegeberinnen und Heimbegeber) des Bezirks, in dem die zu prüfende Unterkunft liegt, erfolgen.



Abbildung 2: Unternehmungsbegehung

Die Qualitätssicherung der zentralen Serviceeinheit GStU verfügt über die vertrags- und betriebsrelevanten Informationen und Dokumentationen zur jeweiligen Unterkunft und bildet die Schnittstelle zu den anderen zentral gesteuerten Bereichen (bspw. Abrechnung, Vertragsmanagement). Die Unternehmungsbegehung der Bezirke verfügt darüber hinaus über lokale Kenntnisse und Fachexpertise zum Betreiber, zur Verortung der Unterkunft im Sozialraum (Kiez- und Regionalkennntnis) und steht in kontinuierlichem Austausch mit den bezirklichen sozialen Wohnhilfen und den anderen zuweisenden Bereichen (LAF).

Die Qualitätssicherung der GStU agiert unabhängig vom GStU-Kapazitätsmanagement und unabhängig vom GStU-Unterkunftsmanagement, um Interessenkonflikten vorzubeugen. Darüber hinaus ist im Sinne der Korruptionsprävention eine Rotation des Personals der zentralen GStU-Qualitätssicherung innerhalb der Unterkunftsverwaltung und der Qualitätssicherung bezüglich der zu betreuenden und prüfenden Einrichtungen angestrebt (Turnus: alle 3-5 Jahre).

Teilprojekt 3: Digitalisierung

Die aus den Prozessen abgeleiteten Anforderungen an das zukünftige IT-System wurden zunächst in Anforderungsgruppen eingeteilt, die schrittweise umgesetzt werden sollen. Wie berichtet, hat die Entscheidungsinstanz des Projekts in ihrer Sitzung am 14.03.2019 die Nachnutzung des IT-Fachverfahrens UmA der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie für die Umsetzung der Anforderungsgruppen „Belegung“, „Unterkunftsmanagement“ und „Betreiberportal“ beschlossen. Hierfür wurde eine Kooperationsvereinbarung zwischen der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales und der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie von den zuständigen Staatssekretären der beiden Häuser unterzeichnet. Die IT-Entwicklung für diese Anforderungsgruppen wird Ende Mai abgeschlossen sein. Mit der Umsetzung dieser Anforderungsgruppen kann der Kernprozess „Mensch sucht Bett“ abgebildet werden.

Für die Entwicklung der übrigen Anforderungsgruppen (Abrechnung, Vertragsmanagement, Qualitätssicherung) ist eine europaweite Ausschreibung, mit Unterstützung eines externen Dienstleisters, in Vorbereitung (siehe Hauptausschussvorlage Rote Nr. 2694; Kenntnisnahme des Berichts siehe Beschlussprotokoll Hauptausschuss 18/69). Mit einer Zuschlagserteilung für die Entwicklung dieser Module ist im Herbst 2020 zu rechnen.

Teilprojekt 4: Recht

Im Berichtszeitraum hat sich dieses Teilprojekt im Wesentlichen mit dem rechtlichen Rahmen der Umsetzung der in Teilprojekt 1 erarbeiteten Prämissen zu den entwickelten Unterkunftstypen und damit verbundenen Qualitätsstandards befasst und wird die oben genannte Facharbeitsgruppe bei der Konkretisierung des Umsetzungskonzeptes unterstützen. Im zweiten Schritt ist die vertragliche Abbildung des Umsetzungskonzeptes zu erarbeiten.

Ein weiterer Arbeitsschwerpunkt in diesem Teilprojekt ist die Erarbeitung der Datenschutzfolgeabschätzung (DSFA). Da im Rahmen von GStU eine umfangreiche Verarbeitung besonderer Kategorien von personenbezogenen Daten gemäß Art.9 Abs.1 DS-GVO, sowie von Daten über den Aufenthaltsort von Personen, einschließlich der Daten von Kindern, erfolgt, wird zweifelsohne eine Datenschutzfolgeabschätzung (DSFA) nach Art. 35 DS-GVO benötigt. Diese dient dazu, die Risiken für die Rechte und Freiheiten der unterzubringenden Personen bei der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten darzulegen, diese zu bewerten und geeignete Abhilfemaßnahmen zu treffen. Das Dokument zur DSFA wird regelmäßig auf seine Aktualität geprüft und entsprechend des schrittweisen Vorgehens bei der Implementierung von GStU in Bezug auf wesentliche Änderungen im Verfahren und neue bzw. neu zu bewertende Risiken fortwährend anzupassen sein.

Weiteres Vorgehen im Projekt

Die Projektgremien haben folgendes schrittweises Vorgehen im Projekt und damit ein langsames Aufwachsen der zukünftigen Serviceeinheit GStU beschlossen:

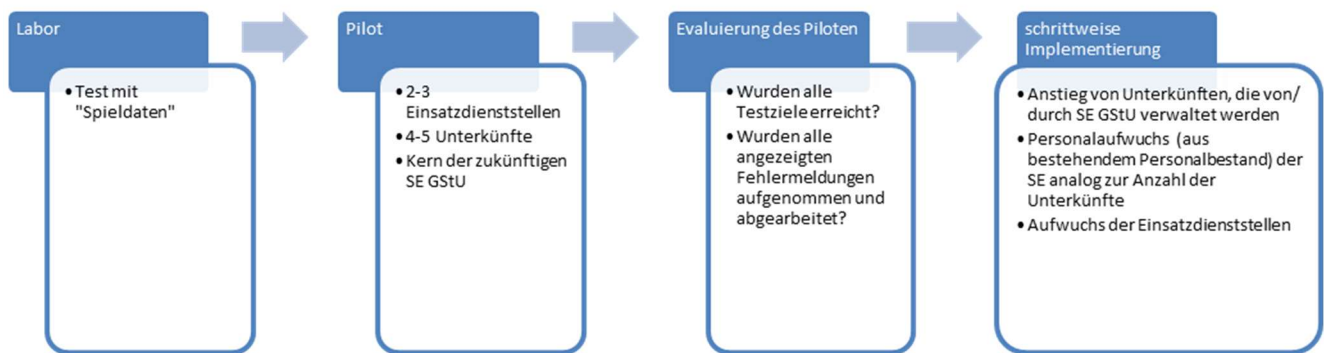


Abbildung 3: Vorgehen im Projekt

Schritt 1: Labor

Im Rahmen des GStU-Projektes soll das Labor dazu genutzt werden, in einer Testumgebung den Echtbetrieb zu simulieren und die entwickelten Module des IT-Systems zu testen. Dies ermöglicht:

- das Aufdecken und Abstellen von Verfahrens- und Programmierfehlern
- Simulation von Problem- und Sonderfällen
- Prüfung, ob seitens der Nutzer des Fachverfahrens Änderungsbedarfe bestehen

Da es sich bei dem Labor um eine Testumgebung handelt, werden weder reale Personen- noch Unterkunftsdaten genutzt. Es bedarf daher weder einer Einschätzung von Datenschutzbeauftragten noch Kooperationsvereinbarungen mit beteiligten Akteurinnen und Akteuren, weil die Zuständigkeiten der Bezirke oder des LAF nicht tangiert werden. Organisatorisch soll das Labor im Rahmen des Projektbüros innerhalb der Abteilung III der SenIAS angegliedert werden. Um einen möglichst reibungslosen Übergang von der Labor- in die Pilotphase zu gewährleisten, sollen schon im Labor Personen eingebunden werden, die zukünftig Rollen innerhalb von GStU ausfüllen werden. Dies gilt insbesondere für das Unterkunftsmanagement.

Schritt 2: Pilot

In dieser Phase werden das GStU-Fachverfahren und die von der IT unabhängigen Geschäftsprozesse und Kommunikationsketten im Echtbetrieb auf ihre Funktionalität geprüft, um die in diesem Zusammenhang identifizierten Probleme, Unstimmigkeiten und Optimierungspotenziale vor der flächendeckenden Implementierung zu beseitigen.

Schritt 3: Evaluierung des Piloten

In dieser Phase werden Ablauf und Produktivität des Fachverfahrens evaluiert. Insbesondere erfolgt die Prüfung

- der digitalisierten Geschäftsprozesse
- der Meldekettens und Kommunikationswege
- ob alle bisher erkannten Fehlermeldungen abgearbeitet wurden
- ob der Personalbedarf richtig prognostiziert wurde.

Sollte die Evaluierung positiv ausfallen, kann die sukzessive Implementierung des Fachverfahrens erfolgen. In diesem Fall erfolgt ein schrittweises Anwachsen des Piloten zur zukünftigen Serviceeinheit GStU.

Schritt 4: Schrittweise Implementierung

In dieser Phase ist das Fachverfahren GStU als einsatzfähig zu betrachten. Schrittweise werden nun neue Unterkünfte im Fachverfahren hinterlegt und zur Belegung freigegeben. Zeitgleich werden sukzessive weitere Bezirke und LAF-Teams der Abteilungen I A und I B in ihrer Rolle als zuweisende Stellen als Nutzerinnen und Nutzer eingebunden.

Zeitplanung unter dem Eindruck der Corona-Pandemie

Ursprünglicher Zeitplan für das Jahr 2020

1. Quartal 2020	2. Quartal 2020		3. Quartal 2020		4. Quartal 2020	1. Quartal 2021
	April - Mai	Juni				
Vorbereitung Labor	Labor Phase 1	Labor Phase 2				Labor Phase 3
		Start Pilot	Pilot - Phase 1	Evaluation Pilot Phase 1	schrittweiser Aufwuchs = Implementierung GStU	
► Voraussetzungen für Laborbetrieb schaffen	► Test mit Spieldaten	► 2-3 Einsatzdienststellen ► 4-5 Unterkünfte ► Kern der zukünftigen SE GStU				► X Einsatzdienststellen ► X Unterkünfte
	Beteiligung Landesdatenschutzbeauftragter, HPR sowie Personalvertretung und Datenschutzbeauftragte in den Pilotbehörden					
		Abnahmetest				
		Inbetriebnahme des IT-Systems beim ITDZ				
		Start der Schulungen	Vorbereitung der Aufnahme der Unterkünfte ins IT-System	Aufnahme der Unterkünfte ins IT-System		
	Vorbereitung Ausschreibung übriger Anforderungsgruppen			Zuschlagserteilung für übrige Anforderungsgruppen		
	Erhebung der übrigen Anforderungen					

Derzeit hat die Corona-Pandemie einen erheblichen Einfluss sowohl auf die Arbeitsfähigkeit und -abläufe der Verwaltung, als auch auf die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Die ursprüngliche Planung, wonach der Pilotbetrieb im dritten Quartal 2020 starten sollte, ist daher nicht umsetzbar. Zum einen ist es aufgrund des eingeschränkten Dienstbetriebes der Verwaltung bereits zu Verzögerungen gekommen, sodass die notwendigen organisatorischen Vorbereitungen nicht fristgerecht abgeschlossen werden können. Zum anderen kann ein Pilot im Echtbetrieb erst an den Start gehen, wenn die Verwaltungen der beteiligten Pilotbezirke, die Pilot-Unterkünfte sowie deren Träger, wieder zum Normalbetrieb zurückkehren konnten. Wann sich die Arbeitssituation in der Verwaltung als auch in den Unterkünften soweit normalisiert haben wird, dass der Pilot starten kann, ist derzeit nicht absehbar.

Im Bereich der IT-Entwicklung kann der Zeitplan aktuell eingehalten werden, so dass die oben genannten Anforderungsgruppen, die derzeit entwickelt werden, fristgerecht Mitte Mai abgenommen werden können.

Allerdings wird es hinsichtlich des Abnahmetests, der im Juni 2020 erfolgen soll sowie bei den Schulungen zu zeitlichen Verzögerungen kommen. Die Tests und Schulungen können nicht gemeinsam mit den Kolleginnen und Kollegen aus den zuweisenden Stellen in den Laborräumen durchgeführt werden. Daher wird der Abnahmetest dezentral vom Mitarbeitenden im Projekt-Team durchgeführt werden, wodurch der Test zeitlich deutlich umfangreicher ausfallen wird.

Darüber hinaus wird derzeit geprüft, wie Alternativen zu Präsenz-Schulungen durchgeführt werden können.

Problematisch ist die derzeitige Arbeitssituation für das Projekt insbesondere, da der bislang verfolgte Ansatz der partizipativen, behördenübergreifenden Zusammenarbeit im Workshop-Format nicht mehr umgesetzt werden kann.

Eine überarbeitete Zeitplanung für den Gesamtverlauf des Projektes kann vorgelegt werden sobald absehbar ist, wann der Normalbetrieb wiederaufgenommen werden kann.

Berlin, den 16. Juni 2020

Der Senat von Berlin

Michael Müller
Regierender Bürgermeister

Elke Breitenbach
Senatorin für Integration, Arbeit
und Soziales