

Abschlussbericht

Wissenschaftliche Begleitung der Umsetzung des Drogenhilfekonzepts

im Auftrag der Stadt Köln



FOGS
Gesellschaft für Forschung
und Beratung im Gesundheits-
und Sozialbereich

Dürener Str. 295
50935 Köln
Tel.: 0221 973101-0

E-Mail: kontakt@fogs-gmbh.de
www.fogs-gmbh.de

Bearbeitet durch:

Miriam Martin

Martina Schu

Hans Oliva

Köln, im Januar 2023

Projektnr. 948/2019

Inhaltsverzeichnis

<u>Kap.</u>	<u>Seite</u>
DANKSAGUNG	II
1	3
HINTERGRUND, RAHMENBEDINGUNGEN UND WEITERENTWICKLUNG DES EVALUATIONSAUFTRAGS	
2	4
METHODISCHES VORGEHEN UND ARBEITSSCHRITTE DER WISSENSCHAFTLICHEN BEGLEITUNG UND EVALUATION	
2.1	7
Fachgespräch Suchtkoordination zur Bewertung des Drogenhilfekonzepts	
2.2	7
Projekt- und Begleitstruktur	
2.2.1	8
Lenkungsgruppe	
2.2.2	10
Projektbegleitende Arbeitsgruppe und Unterarbeitsgruppen	
2.3	11
Bestandsaufnahme und -analyse der Kölner Drogenhilfeangebote	
2.4	13
Vertiefende Analyse von (ausgewählten) Bedarfslagen des Kölner Drogenhilfesystems	
2.5	16
Fachgespräche mit der Politik	
3	16
ERGEBNISSE DER WISSENSCHAFTLICHEN BEGLEITUNG	
3.1	16
Ergebnisse von Bestandsaufnahme und -analyse (Teil 1 und 2)	
3.2	21
Ergebnisse der vertiefenden Bedarfsanalysen	
3.2.1	21
Sekundäranalyse zu Zielen und Meilensteinen des Drogenhilfekonzepts sowie zu Grundlagen von Planung, Steuerung und Controlling	
3.2.2	21
Großstädte-Vergleich ausgewählter Strukturdaten	
3.2.3	22
Analyse statistischer Angaben der Kölner Sucht- und Drogenhilfeträger sowie Befragungen von ASC und MMD	
3.2.4	24
Ergebnisse partizipativer bzw. klientenzentrierter Arbeitsschritte/Formate	
3.3	29
Weiterentwicklung Planung und Steuerung (inkl. [Fach-]Controlling)	
3.3.1	31
Weiterentwicklung der Datengrundlagen und Berichterstattung	
3.3.2	33
Weiterentwicklung der Planungs- und Steuerungsgremien	
4	36
ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG UND WEITERFÜHRENDE HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	
4.1	37
Leitlinien für die Weiterentwicklung der Kölner Sucht- und Drogenhilfe	
4.2	39
Schaffung von Steuerungs- und Planungsgremien	
4.3	40
Verbesserung der Datengrundlagen und der Berichtstruktur	
4.4	41
Weiterentwicklung bestehender und Schaffung neuer Angebote	
4.5	42
Verbesserung der fallbezogenen Kooperation und der Qualität der Hilfebringung	
4.6	42
Partizipation für die künftige Ausrichtung der Sucht- und Drogenhilfe	
4.7	43
Entstigmatisierung	
4.8	43
Künftige Aufgaben und personelle Ausstattung des Gesundheitsamts im Bereich der Steuerung und Planung von Sucht- und Drogenhilfe	
ANHANG	45

Danksagung

Die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der Umsetzung des Drogenhilfekonzepts fand unter verschiedenen Herausforderungen statt, angefangen dabei, dass Fertigstellung und Verabschiedung des Konzepts erst Monate nach Beginn der Arbeiten stattfanden. In der Zwischenzeit wurden Ziele und Schwerpunkte verändert und die Corona-Pandemie begann. Unsere Arbeitsschritte mussten sich erneut anpassen, und Vieles, was geplant war, war nun nicht mehr möglich.

Dass es gleichwohl gelungen ist, über 3,5 Jahre einen gemeinsamen Prozess aufzusetzen, ist der tatkräftigen Unterstützung vieler Beteiligter zu verdanken. Dafür möchten wir uns an dieser Stelle bedanken.

An erster Stelle gilt unser Dank der besonderen Unterstützung durch drogenkonsumierende Menschen! Nur durch ihre Mitwirkung konnten die verschiedenen Partizipationsformate gelingen und Erkenntnisse bringen. Ihre Erfahrungen sind eine wichtige Grundlage für die passgenaue Weiterentwicklung des Drogenhilfesystems. Wir danken auch den Mitarbeitenden von Aufsuchendem Suchtclearing (ASC), Aidshilfe, Vision und der Streetwork der GAG, die für die Community Mappings Zugänge zu Drogengebrauchenden gebahnt und sie zur Teilnahme motiviert sowie den „direkten Draht“ mitorganisiert oder Räume zur Verfügung gestellt haben.

Wir danken zudem allen Akteuren aus den verschiedenen Verwaltungen der Stadt Köln, im Jobcenter Köln und beim LVR, die an der Lenkungsgruppe und an vielen Interviews im Rahmen der Bestandsaufnahme mitgewirkt haben und die für weitere Arbeitsschritte Materialien zusammengestellt, Zugänge eröffnet und immer für Fragen bereitstanden.

Wir danken den Trägern und den Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe in Köln, die uns im Rahmen von Interviews mit Offenheit und Engagement begegneten und in verschiedenen Arbeitsgruppen ihre Expertise eingebracht.

Wir danken den Kolleg*innen des Aufsuchenden Suchtclearings (ASC), die Personen befragt und jenen des Mobilien Medizinischen Dienstes (MMD), die spezifische Bedarfe fallbezogen notiert haben und auch dafür, dass wir wiederholt bestimmte Aspekte mit ihnen vertiefen durften.

Schließlich danken wir den engagierten Fachkräften aus Einrichtungen und Verwaltung, die im letzten halben Jahr über fünf Termine zur Situationsanalyse im Bereich Teilhabe Fälle eingebracht und rekonstruiert sowie die Erkenntnisse gemeinsam mit uns bilanziert haben.

Danke!

1 Hintergrund, Rahmenbedingungen und Weiterentwicklung des Evaluationsauftrags

Im Jahr 2017 wurde – als Fortsetzung des Suchtberichts 2016 – im Rat der Stadt Köln ein Suchthilfeplanungsprozess mit dem Schwerpunkt illegale Drogen beschlossen. Ziel war die Entwicklung eines Drogenhilfekonzpts (DHK). Der Prozess sollte wissenschaftlich begleitet werden. Die Ausschreibung der wissenschaftlichen Begleitung verzögerte sich jedoch erheblich, sodass der Prozess zur Entwicklung des DHK ohne externe wissenschaftliche Begleitung startete. Der Prozess wurde vom Gesundheitsamt der Stadt Köln koordiniert. Aufgrund langanhaltender personeller Vakanzen im Gesundheitsamt (insbesondere in den Bereichen Suchtkoordination, Abteilungsleitung Sucht- und Psychiatrieplanung sowie zuletzt Amtsleitung) gestalteten sich Planung und Umsetzung des Entwicklungsprozesses sowie die Verschriftlichung des Konzepts schwierig. Vor allem fehlte eine kontinuierliche Begleitung. Für die Erarbeitung des Drogenhilfekonzpts legte das damalige Dezernat V – Soziales, Umwelt, Gesundheit und Wohnen – sowohl eine inhaltliche Gliederung (orientiert am Konzept „Stages of Change“/„Motivierende Gesprächsführung“) als auch die Vorgehensweise fest. Demnach wurden zu vier als relevant identifizierten Schritten/Bereichen im Sucht- und Drogenhilfesystem sog. Meilensteinworkshops durchgeführt.

Erst nach Abschluss des letzten Meilensteinworkshops im Frühjahr 2019 wurden wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der Umsetzung des Drogenhilfekonzpts ausgeschrieben und mit Start zum 1. Juli 2019 die FOGS – Gesellschaft für Forschung und Beratung im Gesundheits- und Sozialbereich mbH, Köln beauftragt. Ziel und Auftrag der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation waren gem. Leistungsbeschreibung vom März 2019 darauf ausgerichtet *„das Drogenhilfekonzpt und die Umsetzung der darin vereinbarten Maßnahmen in Bezug auf die gesamte Struktur, die Angebote und Maßnahmen zu analysieren und zu bewerten. Dabei soll untersucht werden, inwieweit zentrale Bedarfsgruppen erreicht werden und welche Wirkungen die Hilfeerbringung erzielt. Weiter sollen Optimierungspotentiale in der Leistungserbringung, der fachlichen und konzeptionellen Ausgestaltung und Wirksamkeit ermittelt werden. Auch Planungs- und Steuerungsstrukturen sind dabei einzubeziehen. Aus den Erkenntnissen sollen Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Die Analyse und die Bewertung stellen eine Basis für weiterführende Entscheidungen zur künftigen Ausrichtung und qualitativen Weiterentwicklung dar. Sie sollen darüber hinaus eine fortschreibungsfähige Grundlage für zukünftige Analyse- und Planungsprozesse legen.“*

Bereits im Ausschreibungsverfahren, aber insbesondere in den anschließenden Abstimmungsgesprächen, wurde der ursprüngliche Auftrag – auch als Folge der Verzögerungen bei der Fertigstellung des Drogenhilfekonzpts sowie der externen Rückmeldungen im Rahmen eines Fachgesprächs mit Drogenbeauftragten/Sucht Koordinator*innen verschiedener deutscher Großstädte im Juli 2019 (s. u. Kap. 2.1) – noch einmal verändert:

- Im Rahmen des Auftaktgesprächs zwischen FOGS und dem Gesundheitsamt am 2. Juli 2019 wurde zwischen Gesundheitsamt und FOGS der Gegenstand der Evaluation genauer festgelegt: Um kommunale Prozesse im Kontext von Sucht- und Drogenhilfe umfassend in den Blick nehmen zu können, sollte sich das Aufgabenspektrum der wissenschaftlichen Begleitung sowohl auf die Angebote im Zuständigkeitsbereich des Dezernats V (Gesundheitsamt, Amt für Soziales Arbeit und Senioren) als auch auf die Angebote des Amts für Kinder, Jugend und Familie sowie des Jobcenters Köln und des Landschaftsverbands Rheinland – LVR (Maßnahmen im Rahmen der Eingliederungshilfe) beziehen. Im Unterschied dazu sollten Behandlungs- bzw. Betreuungsangebote (die vorrangig auf Basis des SGB-V und VI finanziert werden) eher mit Blick auf Schnittstellen zu den kommunal finanzierten Angeboten analysiert werden.
- Am 23. August 2019 wurde im Gespräch zwischen Herrn Dr. Rau und Herrn Schlanstedt (Leitung Dezernat V/Sozialplanung) sowie FOGS darüber hinaus vereinbart, die wissenschaftliche Begleitung auf das Thema Planung und Steuerung der Sucht- und Drogenhilfe in Köln zu konzentrieren. FOGS sollte dazu im ersten Schritt eine Bestandsaufnahme zur Planung und Steuerung der Sucht- und Drogenhilfe in der Stadt Köln durchführen. Diese Analyse sollte sich, wie

im Fachgespräch Suchtkoordination gefordert (s. u. Pkt. 2.1), auf das gesamte (kommunal verantwortete) Hilfe-system für drogenabhängige Personen beziehen. In diesem Rahmen sollte FOGS nun die Planungs- und Steuerungsverfahren bzw. -gremien in allen beteiligten Ämtern betrachten und analysieren. Als Ziel wurde festgelegt, ein Dokumentations-/Berichtskonzept zu erarbeiten, das dauerhaft planungs- und steuerungsrelevante Daten liefern kann. Daneben sollte es um die Entwicklung beteiligungsorientierter Verfahren von Datenauswertung und datengestützter Planung gemeinsam mit den Kölner Sucht- und Drogenhilfeträgern gehen. In diesem Gespräch informierte das Dezernat V FOGS auch über den Stand der Masterplanerstellung Soziales und wünschte sich eine stärkere Bezugnahme des noch nicht fertiggestellten Drogenhilfekonzpts zum Masterplan und die Einbeziehung der Überlegungen des Dezernats zum Aufbau eines Fördermittelmanagements. Beide Projekte waren jedoch zu diesem Zeitpunkt noch nicht so weit entwickelt, dass FOGS die dazu erforderlichen Unterlagen erhalten konnte.

- In einem abschließenden Gespräch am 27. August 2019 mit dem neuen Leiter des Gesundheitsamts Herrn Dr. Nießen zum weiteren Vorgehen wurde die mit der Dezernatsleitung vereinbarte Neuausrichtung des Auftrags und der Aufgabenstellung der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation konsentiert und bestätigt.

Nach der von der Stadt Köln gemeinsam mit den Sucht- und Drogenhilfeträgern im Jahr 2016 durchgeführten Bestandsaufnahme zu Angeboten für Sucht- und Drogenabhängige, die im Kölner Suchtbericht 2016 veröffentlicht wurde, wurde eine erneute Erhebung mit Blick auf die Evaluation des Drogenhilfekonzpts als nicht erforderlich angesehen. Stattdessen sollte sich die wissenschaftliche Begleitung von FOGS – wie beschrieben – zum einen auf die vertiefte Untersuchung der städtischen Planung, Steuerung und des (Fach)Controllings der Sucht- und Drogenhilfe beziehen; zum anderen sollte ein weiterer Tätigkeitsschwerpunkt von FOGS darin bestehen, die Suchtkoordination und-planung des Gesundheitsamts fortlaufend im Hinblick auf die Umsetzung des schließlich Anfang 2020 durch die Politik verabschiedeten Drogenhilfekonzpts zu beraten.

Insgesamt wurde insbesondere der zeitliche Ablauf der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation des Drogenhilfekonzpts der Stadt Köln erheblich durch die Corona-Pandemie beeinflusst und machte Anpassungen in der Vorgehensweise und den ursprünglich geplanten Arbeitsschritten erforderlich. Dies betraf in besonderer Weise die Art der Zusammenarbeit mit den Sucht- und Drogenhilfeträgern (s. u.). Der vorliegende Bericht weist deshalb an den entsprechenden Stellen auf sich daraus ergebende methodische Umstellungen hin und greift zudem etwaige damit verbundene Einschränkungen in der Auftragsbearbeitung auf.

2 Methodisches Vorgehen und Arbeitsschritte der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation

Aufgrund von Erfahrungen in vergleichbaren Projektvorhaben und entsprechend der Leistungsbeschreibung hat FOGS einen Evaluationsansatz umgesetzt, mit dem vor allem Strukturen und Prozesse erfasst werden konnten. Dem Konzept responsiver Evaluation¹ folgend war für die Untersuchung zudem die grundlegende Beteiligung sowohl der kommunal Verantwortlichen als auch von Trägern und Einrichtungen der Kölner Sucht- und Drogenhilfe sowie Drogenkonsumierenden bedeutsam, da im Sinne eines partizipativen Vorgehens darüber Stärken und Schwachstellen der aktuellen Praxis aus unterschiedlichen Perspektiven erfasst sowie Anregungen erhoben werden konnten.

¹ Vgl. Beywl, W. (1988). *Zur Weiterentwicklung der Evaluationsmethodologie. Grundlegung, Konzeption und Anwendung eines Modells der responsiven Evaluation*. Frankfurt/Main: Peter Lang (Reprint Köln 1999), S. 247.

Grundsätzlich wichtig ist FOGS, die Perspektive der Drogenkonsumierenden bzw. der Nutzer*innen von Drogenhilfeangeboten einzubeziehen. Deshalb wurden mehrere Partizipationsformate realisiert.²

Neben der Evaluation i. e. S. hat FOGS – über den im Angebot vorgesehenen zeitlichen Umfang hinaus – vor allem die Suchtkoordination und -planung des Gesundheitsamts während der gesamten Projektlaufzeit umfassend im Hinblick auf die schrittweise Umsetzung des Drogenhilfekonzepts und die dazu erforderliche Projekt- und Gremienstruktur beraten und begleitet. Dabei waren im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation für FOGS insbesondere folgende Leitlinien und Rahmenbedingungen handlungsleitend:

- enge und transparente Zusammenarbeit mit der Auftraggeberin (s. u.)
- Verknüpfung von Forschungsergebnissen und Praxiserfahrungen
- hohe Praxisorientierung der Arbeit
- partizipativer Einbezug aller relevanten Akteure und Betroffene
- Umsetzung des Projekts in einem multiprofessionellen Team
- langjährige Erfahrungen und umfassende Feldkenntnisse der Projektfachkräfte
- personelle Kontinuität in der Projektleitung, Team und Auftragsabwicklung.

Die FOGS GmbH arbeitet als Mitglied der Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) bei der Durchführung von Studien, wissenschaftlichen Untersuchungen sowie Evaluationen auf Basis der Standards dieser Fachgesellschaft.³ Standards wie Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit sind wichtige Orientierungshilfen bei der Untersuchungsplanung und -umsetzung sowie Berichterstattung.

Im Folgenden werden – ausgehend von den oben dargestellten Vereinbarungen zur Spezifizierung des Auftrags und Aufgabenstellung – die von FOGS durchgeführten Arbeitsschritte im Einzelnen dargestellt. Einen Überblick gibt die folgende Abbildung:

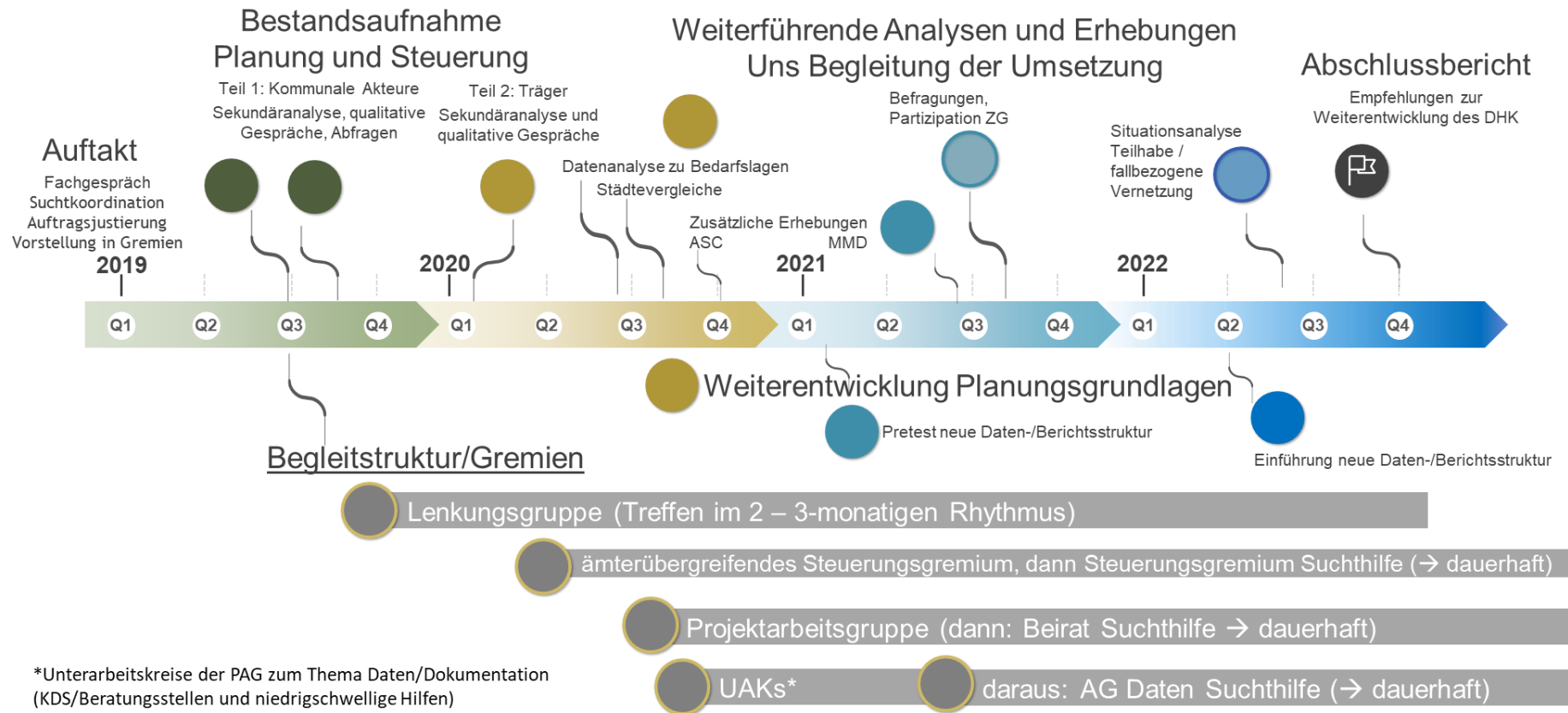
² Vgl. Hartung, S., Wihofszky, P. & Wright, M.T. (Hrsg.). (2020). *Partizipative Forschung. Ein Forschungsansatz für Gesundheit und seine Methoden*. Wiesbaden: Springer VS.

³ Vgl. Gesellschaft für Evaluation e. V. (DeGEval). (2002). *Standards für Evaluation*. Köln: DeGEval. Für die revidierte Fassung aus dem Jahr 2016 siehe: <https://www.degeval.org/degeval-standards-alt/kurzfassung/> [letzter Abruf am 25.04.2019].

Abb. 1: Zeitplan und Umsetzung wissenschaftliche Begleitung und Evaluation im Zeitraum 2019 bis 2022

Zeitplan und Umsetzung

Arbeitsschritte FOGS



Die Laufzeit des Projektvorhabens wurde in Abstimmung mit dem Gesundheitsamt im Herbst 2020 kostenneutral um ein halbes Jahr bis Ende 2022 verlängert, um den Verzögerungen u. a. infolge der Corona-Pandemie Rechnung zu tragen.

2.1 Fachgespräch Suchtkoordination zur Bewertung des Drogenhilfekonzepts

Auf Anregung von FOGS fand zu Beginn der Evaluation und wissenschaftlichen Begleitung am 24. Juli 2019 ein Fachgespräch mit den Drogenbeauftragten/Suchtkoordinator*innen verschiedener deutscher Großstädte zum Entwurf des Kölner Drogenhilfekonzepts statt. Die teilnehmenden Expert*innen aus den Städten Dortmund, Dresden, Frankfurt a. M., Hamburg, Hannover, Leipzig und Stuttgart erhielten vorab den Entwurfstext des Konzepts. FOGS unterstützte die städtische Suchtkoordination bei der Planung des Fachgesprächs und übernahm die Moderation sowie die Dokumentation der eintägigen Veranstaltung.

Von den Teilnehmenden des Fachgesprächs wurde die partizipative Erarbeitung des Drogenhilfekonzepts der Stadt Köln sehr begrüßt. Zugleich richteten sich kritische Rückmeldungen darauf, dass das geplante Drogenhilfekonzept nur den illegalen Drogenbereich in den Blick nehme und dass das Transtheoretische Modell wenig geeignet sei, eine umfassende kommunale Sucht- und Drogenhilfeversorgung in den Blick zu nehmen. Die mangelnde Passung gelte insbesondere für Aspekte, die im Konzept noch weitgehend fehlen: Planung und Steuerung, Schnittstellen zu anderen Versorgungsektoren (Sozialpsychiatrie und Wohnungslosenhilfe) sowie (institutionelle und fallbezogene) Vernetzung zwischen relevanten Akteuren. Bemängelt wurde zudem, dass es an der Formulierung übergreifender, möglichst operationalisierter und auf die Angebotsstrukturen ausgerichteter Ziele fehle – und damit verbunden auch an Indikatoren zur Erfolgsmessung.

Die Expert*innen wiesen darauf hin, dass eine Evaluation der Umsetzung des Drogenhilfekonzepts nur auf der Basis definierter Ziele und Indikatoren erfolgen könne. Diese Einschätzung teilte auch FOGS und plante daher eine stadtweite und im Austausch mit den Sucht- und Drogenhilfeträgern gemeinsam abgestimmte Zielentwicklung als einen (wesentlichen und möglichst ersten) Arbeitsschritt der wissenschaftlichen Begleitung.

Die sich aus dem Fachgespräch ergebenden inhaltlichen Anregungen wurden – in Verbindung mit Bezügen zum Masterplan Soziales des Dezernats V – ergänzend in die Einleitung und das Schlusskapitel des Drogenhilfekonzepts eingefügt und wurden in der Folge insbesondere bei der Evaluation, Umsetzung und Weiterentwicklung des Drogenhilfekonzepts berücksichtigt, u. a. durch die Schwerpunktsetzung auf die Unterstützung bei der Weiterentwicklung kommunaler Suchthilfeplanung und -steuerung.

Der Fachaustausch wurde von den Teilnehmenden insgesamt als bereichernd erlebt und es wurde beschlossen, sich zukünftig jährlich zu treffen. Auch wenn die Beschränkungen der Corona-Pandemie diese Planung erschwerten, so kam es in der Folge doch zu mehreren Austausch- bzw. Arbeitstreffen von Sucht- und Drogenkoordinator*innen mehrerer deutscher Großstädte, zuletzt im November 2022 zum Thema Cannabis.

2.2 Projekt- und Begleitstruktur

Zwischen dem FOGS-Projektteam und der Auftraggeberin wurde in der Anfangsphase eine Projektstruktur abgestimmt und laufende *Status- und Abstimmungsgespräche* vereinbart. Dementsprechend tauschten sich Gesundheitsamt bzw. Sozialplanung des Dezernats V und FOGS regelmäßig aus, stimmten das Vorgehen ab und berieten sich insbesondere mit Blick auf die jeweils umzusetzenden Arbeitsschritte. Der Austausch umfasste neben der regelmäßigen Statusgespräche auch die laufende

Beratung des Gesundheitsamts. Ein besonderer Fokus lag dabei auf der Implementierung neuer Gremien und des neuen (Fach)Controllings, aber auch in konkreten Aufgaben zu spezifischen Themen wie der Erstellung eines Kurzkonzepts für einen Tagesaufenthalt in Neumarktnähe oder der Beratung bzgl. des neuen ASC-Konzepts. Aufgrund der Corona-Pandemie fand der Austausch vor allem telefonisch und per Videokonferenz statt.

2.2.1 Lenkungsgruppe

Um den Prozess über alle für die Versorgung von sucht- und drogenabhängigen sowie suchtgefährdeten Personen in Köln tätigen Bereiche aufzusetzen, wurde eine dementsprechend besetzte *Lenkungsgruppe* implementiert. Hier wirkten Vertreter*innen des Gesundheitsamts und des Dezernats V (Sozialplanung) sowie weiterer kommunaler Akteure (Amt für Soziales, Arbeit und Senioren, Amt für Kinder, Jugend und Familie) bzw. von verantwortlichen Leistungsträgern (Jobcenter Köln, Landschaftsverband Rheinland – LVR) und FOGS mit. Die Lenkungsgruppe diente der Abstimmung und Beratung des Vorgehens der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation als auch der Koordination einer ämterübergreifenden Zusammenarbeit in Bezug auf die Weiterentwicklung der Kölner Sucht- und Drogenhilfe. Im Rahmen der mehr als dreijährigen Projektlaufzeit (Juli 2019 bis Dezember 2022) wurden in der Lenkungsgruppe vor allem folgende übergreifende Themen erörtert bzw. Arbeitsschritte vorbereitet und abgestimmt:

- Implementierung eines (ämter- und behördenübergreifenden) kommunalen Abstimmungsgremiums („Steuerungsgremium Suchthilfe“) und Erstellung einer Geschäftsordnung für dieses Gremium
- Überlegungen zu (strategischen) Zielen für eine bedarfsbezogene Weiterentwicklung der Kölner Sucht- und Drogenhilfe sowie für das Fördermittelmanagement des Dezernats V
- Entwicklung und Abstimmung relevanter Datengrundlagen und eines Dokumentationskonzepts für die Kölner Sucht- und Drogenhilfe
- Beratung des Gesundheitsamts zur Umsetzung des neuen Förderprogramms von Dezernat V
- Entwicklung einer Systematik/Gliederung zur Erstellung des Sachberichts für die Kölner Sucht- und Drogenhilfeträger
- Planung und Durchführung vertiefender Bedarfserhebungen und -analysen (Aufsuchendes Suchtclearing – ASC und Mobiler Medizinischer Dienst – MMD in Bezug auf die beiden Krankenwohnungen)
- Beteiligung der Zielgruppe im Rahmen eines Partizipativen Mappings mit Blick auf die Erfassung ausgewählter Hilfe- und Unterstützungsbedarfe
- Implementierung des „Beirats Suchthilfe“ (als Weiterentwicklung der projektbegleitenden Arbeitsgruppe – PAG [s. nächster Punkt] und Erstellung einer Geschäftsordnung für dieses Gremium
- Implementierung des partizipativen Gremiums „der direkte Draht“ mit Drogenkonsumierenden
- Inhaltliche Vorbereitung der beiden Fachgespräche mit der Kölner Politik am 16. Juni 2021 und 24. Oktober 2022
- Diskussion des Abschlussberichts und der Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der Kölner Sucht- und Drogenhilfe.

Die Lenkungsgruppe wurde kurz nach Auftragserteilung Ende August 2019 eingerichtet und traf sich bis Dezember 2022 zu insgesamt 17 Sitzungen, seit Ausbruch der Corona-Pandemie überwiegend

per Video. FOGS war dabei gemeinsam mit der Suchtkoordination des Gesundheitsamts für die Vorbereitung, die inhaltliche Ausgestaltung und Moderation der Sitzungen zuständig und erstellte die Protokolle. Nachfolgend sollen sämtliche Termine aufgelistet und die inhaltlichen Schwerpunkte der jeweiligen Lenkungsgruppensitzungen kurz beschrieben werden:

1. **27.08.2019:** Konstituierung der Lenkungsgruppe, Klärung Evaluationsgegenstand, Abstimmung der geplanten Arbeitsschritte
2. **19.11.2019:** Bericht und Diskussion der Bestandsaufnahme Teil 1 (kommunale Interviews)
3. **22.01.2020:** Steuerung und Kooperation in der Stadt Köln, Diskussion der Schaffung eines ämter- und behördenübergreifenden Steuerungsgremiums
4. **01.04.2020:** Bericht und Diskussion der Bestandsaufnahme Teil 2 (Trägergespräche)
5. **08.06.2020:** Bewertung zur Bedarfslage ausgewählter Aspekte des DHK anhand sekundärstatistisch ausgewerteter Daten der Stadt Köln
6. **24.08.2020:** Operationalisierung der Ziele der zu evaluierenden Maßnahmen des Drogenhilfekonzepts sowie Priorisierung möglicher Bedarfsanalysen und Entwicklung daraus abgeleiteter Arbeitspakete
7. **17.11.2020:** Informationsaustausch zu Ergebnissen der Projektarbeitsgruppe (PAG) mit den Trägern der Sucht- und Drogenhilfe sowie den Unterarbeitskreisen (UAK) sowie Abstimmung der geplanten Bedarfsanalysen
8. **02.02.2021:** Vorstellung und Beratung der neuen Jahresberichtsstruktur und der Dokumentationsinstrumente sowie Vorstellung und Reflexion der ersten Ergebnisse zu weiteren Bedarfsanalysen (ASC-Befragung)
9. **22.04.2021:** Entwicklung und Abstimmung eines Entwurfs zur Geschäftsordnung für das ämter- und behördenübergreifende Steuerungsgremium Suchthilfe
10. **24.06.2021:** Aktueller Arbeitsstand und erste Ergebnisse der Arbeitsgruppe (AG) Daten Suchthilfe (hervorgegangen aus den UAKs KDS und niedrigschwellige Hilfen), Vorbereitung des Fachgesprächs der wissenschaftlichen Begleitung mit der Politik (am 28. Juni 2021), Fortführung von Bedarfsanalysen unter Einbezug der Zielgruppen sowie Stand der Umsetzung des Förderprogramms Dezernat V (derzeit niedrigschwellige Sucht- und Drogenhilfe)
11. **08.09.2021:** Darstellung des Diskussionsstands (insbesondere zur Frage des Datenschutzes aus Sicht der Träger der Sucht- und Drogenhilfe) in der AG Daten Suchthilfe, Vorstellung relevanter Ergebnisse des Fachgesprächs mit der Politik und daraus sich ergebender Aufgaben der wissenschaftlichen Begleitung (Beteiligung Betroffener an der Erhebung von Bedarfen vor allem mit Blick auf tagesstrukturierende- und Beschäftigungsangebote mittels Partizipativem Mapping)
12. **11.11.2021:** Darstellung des aktuellen Stands der Datengrundlagen und der neuen Berichtsstruktur, Vorstellung eines Befragungsinstruments für den MMD, mit dem bestehende Zugangs- und Vermittlungshürden zu den beiden Krankenwohnungen für sechs Monate erfasst werden sollen, Präsentation von Zwischenergebnissen des Partizipativen Mappings)
13. **10.02.2022:** Bericht zur Fertigstellung der Sachberichtsvorlagen für Beratungsstellen, niedrigschwellige Angebote und Notschlafstellen inkl. der dazu erstellten Manuale und Excel-Tabellen, Vorstellung einer Zwischenauswertung der bisher dokumentierten Zugangs- und Vermittlungshürden des MMD bzgl. der Krankenwohnungen, Präsentation der Ergebnisse des Partizipativen Mappings, Vorstellung eines Konzepts zur künftigen Gremienstruktur mit Blick auf die zukünftige Ausgestaltung von Planung und Steuerung der Kölner Sucht- und Drogenhilfe
14. **31.03.2022:** Vorstellung der Jahresplanung der wissenschaftlichen Begleitung, Fortsetzung der Diskussion zur künftigen Ausgestaltung der Gremienstruktur im Bereich Planung und Steuerung

(hier vor allem in Bezug auf den Entwurf einer Geschäftsordnung für den Beirat Suchthilfe), Erörterung der finalen Ergebnisse der vertiefenden Bedarfsanalyse im Hinblick auf die Krankenwohnungen, Festlegung eines weiteren Fachgesprächs zwischen der Politik und der wissenschaftlichen Begleitung, Konzeptvorstellung Situationsanalyse Teilhabe (Fallrekonstruktionen) sowie Bericht zu neueren Entwicklungen in der Sucht- und Drogenhilfe (u. a. kontrollierte Abgabe von Cannabis und Fachtagung Cannabis)

15. **11.08.2022:** (statt des zunächst geplanten Termins am 9. Juni 2022): Vorstellung und abschließende Diskussion der Geschäftsordnung des Beirats Suchthilfe, Präsentation der Ergebnisse im Hinblick auf die Krankenwohnungen, Gliederung und Themen des Abschlussberichts, aktueller Stand zu den Fallrekonstruktionen in Bezug auf Teilhabe/Beschäftigung/Tagesstruktur sowie zum Partizipationsgremium, Planung zweites Fachgespräch mit der Politik, Entwicklungen in der Kölner Sucht- und Drogenhilfe (aktueller Stand des Fördermanagements sowie Umsetzung Drogenkonsumräume)
16. **19.10.2022:** Stand der Gremienarbeit (Beirat Suchthilfe, Steuerungs- und Partizipationsgremium), Ergebnisse der Bedarfsanalysen bzgl. Teilhabe (Fallrekonstruktionen), Planung Fachgespräch mit der Politik am 24. Oktober 2022 und des Abschlussberichts; Austausch zu Entwicklungen in der Sucht- und Drogenhilfe (Substitution, Cannabis)
17. **08.12.2022:** Diskussion des Abschlussberichts und der Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Kölner Sucht- und Drogenhilfe. Überlegung, die Lenkungsgruppe auch zukünftig beizubehalten, insbesondere um dem Steuerungsgremium zuzuarbeiten und es zu unterstützen.

2.2.2 Projektbegleitende Arbeitsgruppe und Unterarbeitsgruppen

Im Angebot von FOGS vom 3. Mai 2019 stellte die frühzeitige Konstituierung einer *Projektbegleitenden Arbeitsgruppe (PAG)* ein wichtiges Element zur Einbindung der Sucht- und Drogenhilfeträger in den Prozess der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation des Drogenhilfekonzepts dar. Die Funktion der PAG sollte antragsgemäß zum einen darin bestehen, die Träger der Kölner Sucht- und Drogenhilfe partizipativ in den Prozess der Umsetzung des Drogenhilfekonzepts einzubeziehen und zum anderen wesentliche Arbeitsschritte der Evaluation zu unterstützen sowie (Zwischen-)Ergebnisse und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen zu bewerten. Zudem sollte ihr die Aufgabe zukommen, die in der Lenkungsgruppe entwickelten, strategischen Ziele zur Weiterentwicklung des Kölner Sucht- und Drogenhilfesystems (s. o.) zu operationalisieren und dazu Indikatoren festzulegen.

Entsprechend dieser Aufgabenstellung waren in der PAG vor allem folgende Akteure repräsentiert: Vertreter*innen der Stadt Köln (Dezernat V/Sozialplanung, Gesundheitsamt, Amt für Soziales, Arbeit und Senioren, Amt für Kinder, Jugend und Familie), Jobcenter Köln, Landschaftsverband Rheinland sowie die Träger der kommunal geförderten Sucht⁴- und Drogenhilfeangebote sowie FOGS. FOGS unterstützte die Vorbereitung und die Moderation der Sitzungen und übernahm die Protokollierung.

Anders als konzeptionell und zeitlich vorgesehen, konnte die konstituierende Sitzung der PAG aufgrund der Corona-Pandemie erst am 14. September 2020 durchgeführt werden. Im Mittelpunkt dieser Sitzung standen nach etwa gut einem Jahr Projektlaufzeit die Präsentation und Diskussion nachfolgender Themen: Städtische (strategische) Ziele im Handlungsfeld „Gesundheit“, bisheriges Vorgehen, Arbeitsschwerpunkte/Arbeitsstand und erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung, Bewertung der Datenlage sowie Weiterentwicklung der Dokumentationsgrundlagen und -verfahren mit Blick auf die Sucht- und Drogenhilfe der Stadt Köln.

⁴ Im Hinblick auf die Erweiterung des Drogenhilfe- zu einem Suchthilfekonzept.

Ein wesentliches Ergebnis der ersten PAG-Sitzung bestand darin, sich zeitnah mit der Verbesserung der Dokumentationsgrundlagen sowie der inhaltlichen Struktur künftiger Jahresberichte der Träger der Sucht- und Drogenhilfe zu beschäftigen. Hierzu wurde die Einrichtung von *zwei Unterarbeitskreisen (UAK)* beschlossen, die sich thematisch beide mit der derzeitigen Struktur und den Inhalten der Dokumentation a) in Suchtberatungsstellen und b) bei niedrigschwelligen Hilfen (s. u.) auseinandersetzen.

Beide UAK haben sich im Zeitraum von November 2020 bis Mai 2021 mehrfach getroffen und sich mit der Entwicklung der künftigen Dokumentationsgrundlagen (inkl. der Manuale dazu) und einer neuen Struktur für die Sachberichte befasst. Ende Mai 2021 wurden die beiden UAK in einer ersten gemeinsamen Sitzung zur „*Arbeitsgruppe [AG] Daten Suchthilfe*“ zusammengefasst, mit dem Ziel, die Diskussion der Dokumentationsgrundlagen und -verfahren in diesem Gremium fortzuführen.

Die weiteren fünf Sitzungen der AG Daten Suchthilfe am 28. Juni 2021, am 04. Oktober 2021, am 19. Januar 2022, am 11. Mai 2022 und am 08. November 2022 fokussierten sich insbesondere auf die neue Sachberichtsstruktur und die Implementierung eines neuen Procederes zum (Fach)Controlling sowie den Einsatz und die stadtweite Auswertung des Deutschen Kerndatensatz Sucht (KDS). Diskutiert wurde ebenfalls die Einordnung der AG in die neue Gremienstruktur bzw. die Abgrenzung zum Beirat Suchthilfe. FOGS war beratend und moderierend an der Entwicklung beteiligt, erstellte Dokumentationsvorlagen, führte erste Auswertungen durch etc.

Anknüpfend und bezugnehmend auf die Ergebnisse der AG Daten Suchthilfe fand die zweite Sitzung der PAG am 12. Mai 2022 statt. Im Mittelpunkt der Sitzung standen vor allem folgende Themen: Aktueller Sachstand der wissenschaftlichen Begleitung, Ergebnisse der von FOGS durchgeführten vertiefenden Bedarfsanalysen, Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung von Planung, Steuerung und (Fach)Controlling der Kölner Sucht- und Drogenhilfe, Ergebnisse des Partizipativen Mappings und geplante weitere Schritte zur Einbeziehung der Zielgruppe sowie Vorstellung eines Vorschlags zur künftigen Gremienstruktur der Kölner Sucht- und Drogenhilfe, Entwurf einer Geschäftsordnung für den Beirat Suchthilfe.

Am 22. Juni 2022 befasste sich eine Video-Konferenz der PAG mit der Umwandlung des Gremiums zum auf Dauer angelegten Beirat Suchthilfe und diskutierte den Entwurf einer Geschäftsordnung für das neue Gremium.

In der vierten Sitzung der PAG am 11. August 2022 wurde – nach Eingang verschiedener Stellungnahmen der Kölner Sucht- und Drogenhilfeträger – erneut der Entwurf der Geschäftsordnung des Beirats Suchthilfe erörtert und final abgestimmt. Zudem wurde vereinbart, dass die Geschäftsordnung sukzessive von den Vertreter*innen der Sucht- und Drogenhilfeträger sowie der Leitung des Gesundheitsamts unterschrieben wird. Mit dieser Sitzung beendete die PAG ihre Arbeit und der neu konstituierte Beirat Suchthilfe nahm seine Arbeit auf.

An der folgenden Sitzung, der ersten des Beirats Suchthilfe, war FOGS als Gast beteiligt, insbesondere mit der Aufgabe, aus dem Partizipationsgremium und den Fallrekonstruktionen zur Situationsanalyse im Bereich Teilhabe zu berichten.

2.3 Bestandsaufnahme und -analyse der Kölner Drogenhilfeangebote

Die Recherche zu und die Analyse ambulant/er, kommunal geförderter/n Sucht- und Drogenhilfeangebote in der Stadt Köln sollten auftragsgemäß eine wesentliche Grundlage für die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation durch FOGS darstellen. Da das Drogenhilfekzept 2020 und der Suchtbericht 2016 bereits eine detaillierte Bestandsaufnahme der in der Stadt Köln vorhandenen Angebote enthält, wurde für diesen ursprünglich in der Ausschreibung vorgesehenen Arbeitsschritt keine Not-

wendigkeit mehr gesehen. Allerdings beinhaltet das Drogenhilfekonzept viele Annahmen zu Bedarfen aus Sicht der an der Ausarbeitung beteiligten Akteure, die im Rahmen der Evaluation überprüft werden sollten und wurden.

1) *Sekundäranalyse und Interviews mit relevanten kommunalen Akteuren*

Da ein wichtiges Ergebnis des kommunalen Fachgesprächs Suchtkoordination war, dass das Kölner Drogenhilfekonzept Fragen der Planung und Steuerung sowie Schnittstellen und Vernetzung zu bzw. mit anderen Versorgungssektoren nicht bzw. zu wenig thematisiert, wurden – auch mit Blick auf die eingangs erwähnte veränderte Schwerpunktsetzung des Auftrags durch Dezernat und Amt – durch FOGS in den ersten sechs Monaten der Projektlaufzeit eine Sekundäranalyse und qualitative Interviews mit relevanten kommunalen Akteuren vorrangig zur aktuellen Umsetzung von Planung, Steuerung und (Fach)Controlling im Hinblick auf die Sucht- und Drogenhilfe durchgeführt. Die Materialsammlung und darauf aufbauend die Sekundäranalyse (im Zeitraum von 3. Quartal 2019 bis etwa 2. Quartal 2020) umfasste vor allem:

- Recherchen im Ratsinformationssystem der Stadt Köln und im Internet
- Erfassung und Auswertung relevanter städtischer Dokumente zur Finanzierung, Planung und Steuerung von Hilfen/Angeboten der Sucht- und Drogenhilfe (Berichte, Verwendungsnachweise, Protokolle)
- Unterlagen zu wichtigen Gremien im Sucht- und Drogenbereich
- Daten der Kölner Sucht- und Drogenhilfeträger
- Vergleiche klient*innenbezogener Daten aus dem Kerndatensatz Sucht des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) und der Stadt Köln.

Die von FOGS zu Fragen der kommunalen Planung, Steuerung und des (Fach)Controllings durchgeführten Gespräche mit den kommunalen Akteuren fanden vorrangig bis Ende 2019 statt. Dabei waren die leitfadengestützten Interviews vor allem auf folgende Aspekte ausgerichtet: Art und Höhe der Finanzierung/Förderung von Hilfen/Angeboten der Sucht- und Drogenhilfe, Steuerungs- und (Fach)Controlling-Ansätze der kommunalen Ämter, Planungsverfahren zu Implementierung (neuer) Hilfen/Angebote, Gremien bzw. Arbeitsgruppen, die zu Planungs- bzw. Steuerungszwecken im Bereich der Sucht- und Drogenhilfe genutzt werden, (ämter- und behördenübergreifende) Abstimmung der Planung und Steuerung von Hilfen/Angeboten für sucht- und drogenabhängige Personen. In die Interviewreihe wurden – nach Absprache mit dem Gesundheitsamt – Vertreter*innen folgender Organisationen, Ämter bzw. Organisationsbereiche einbezogen:

- Frau Brünner, Frau Dr. Bokhof (Sucht- und Psychiatriekoordination Gesundheitsamt)
- Herr Richter (Finanzen/Controlling Gesundheitsamt)
- Frau July (Reso-Dienste, Amt für Soziales, Arbeit und Senioren)
- Frau Kuna (Jobcenter Köln)
- Frau Rothe (Amt für öffentliche Ordnung)
- Herr Bathen, Frau Baars (Amt für Kinder, Jugend und Familie)
- Herr Peters, Herr Zimmermann (Landschaftsverband Rheinland – LVR)
- Frau Schmieder (LVR).

Ergänzend zu den Gesprächen führte FOGS eine (teilstandardisierte) schriftliche Befragung der für das Projekt relevanten kommunalen Ämter zu den o. g. Dimensionen durch.

Auf Basis der verschiedenen Erhebungen nahm FOGS vor allem mit Blick auf Planung, Steuerung und das (Fach)Controlling einen *IST-SOLL-Vergleich* zu Zielen/Leitlinien, Verfahren/Instrumenten, ämterübergreifender Kooperation, Gremien, Dokumentation und (Fach)Controlling sowie eine Bewertung vorliegender KDS-Daten im (NRW-)Vergleich vor. Zudem wurden die Befragungen auch dazu genutzt (datenbasierte) Hinweise zur Bedarfsgerechtigkeit des vorhandenen Angebotsspektrums im Bereich der Drogenhilfe abzuleiten bzw. aktuelle und künftige Bedarfe einzuschätzen.

Die Ergebnisse dieses *ersten Teils der Bestandsaufnahme* (Planung, Steuerung, [Fach]Controlling) wurden für die Lenkungsgruppe aufbereitet und dort am 19. November 2019 präsentiert (vgl. Anhang A).

2) *Interviews mit Vertreter*innen der Kölner Sucht- und Drogenhilfeträger*

Als nächster Schritt der Bestandsaufnahme standen überwiegend im ersten Quartal 2020 Interviews mit Vertreter*innen der Kölner Sucht- und Drogenhilfeträger sowie mit Mitarbeitenden des Gesundheitsamts an. Die Gespräche wurden entweder als Einzelinterview oder als Fokusgruppen durchgeführt und thematisierten insbesondere folgende Aspekte: Bewertung des Drogenhilfekonzepts, (mögliche) Ziele der Kölner Sucht- und Drogenhilfe (*hilfesystembezogen*) des Drogenhilfekonzepts, Einschätzung der Bedarfsgerechtigkeit des Kölner Sucht- und Drogenhilfesystems sowie Bewertung von Planung und Steuerung aus Sicht der Sucht- und Drogenhilfe. An den Interviews waren folgende Akteure beteiligt:

- Aidshilfe Köln e. V.
- Alexianer Köln GmbH, „Brücke zur Arbeit“
- Aufsuchendes Suchtclearing – ASC (Gesundheitsamt)
- KJSA e. V., Auf Achse, B.O.J.E.
- Drogenhilfe gGmbH
- FABA e. V.
- Mobiler medizinischer Dienst – MMD (Gesundheitsamt)
- Sozialdienst Katholischer Frauen e. V. (SkF)
- Sozialdienst Katholischer Männer Köln (SKM)
- Spiritaner-Stiftung, Notel Köln
- Vision e. V.

Diese Ergebnisse des zweiten Teils der Bestandsaufnahme wurden für die Lenkungsgruppe aufbereitet und am 1. April 2020 dort präsentiert (vgl. Anhang B).

2.4 Vertiefende Analyse von (ausgewählten) Bedarfslagen des Kölner Drogenhilfesystems

Wie mit dem Gesundheitsamt abgestimmt, sollten die Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme (Teil 1 und 2) zunächst durch einen weiterführenden sekundäranalytischen Blick auf beobachtete Bedarfslagen im Bereich der Drogenhilfe ergänzt und vertieft werden. Die Lenkungsgruppe entschied, den Fokus dabei auf die Bewertung von Bedarfslagen zu richten, bei denen im Drogenhilfekonzept eine weitere Prüfung (durch die Evaluation) dokumentiert ist.

Tab. 1: Offene Bedarfsaussagen aus dem Drogenhilfekonzzept

Bedarfsaussagen/Maßnahmen/Ziele im Drogenhilfekonzzept	im Drogenhilfekonzzept an die Evaluation delegierte Aufgaben
Frühzeitiges Erkennen von Problemsituationen in evtl. unterversorgten Sozialräumen durch die Verwaltung	Prüfung unter Einbezug der Erfahrungen des ASC
Erreichbarkeit von Safer-Use-Utensilien in der Nähe potenzieller Konsumorte	Überprüfung des konkreten Bedarfs
Niedrigschwellige, temporäre Übernachtungsmöglichkeiten mit und ohne Betreuung für wohnungslose Drogenabhängige stehen bedarfsgerecht zur Verfügung	Überprüfung des konkreten Bedarfs
Barrierefreie Wohnmöglichkeiten für somatisch kranke drogenabhängige Männer und Frauen mit Krankschreibung stehen bedarfsgerecht zur Verfügung	Überprüfung des konkreten Bedarfs
Sicherstellung der medizinischen Grundversorgung aller drogenabhängigen wohnungslosen Menschen in Köln	Erforderlicher Umfang (Bedarf) wird geprüft
Vorhalten eines bedarfsgerechten Aufsuchenden Suchtclearings in der Kölner Innenstadt, Chorweiler, Meschenich, Mülheim und Kalk	Überprüfung
Reduzierung der gesundheitlichen und sozialen Folgen des Drogenkonsums für Drogenabhängige in Köln durch eine ausreichende Anzahl an Substitutionsplätzen zur medizinischen Behandlung	Überprüfung des Bedarfs
Reduzierung der Wartezeiten und zeitnahe Therapievermittlung	Klärung IST-Situation und Handlungsempfehlungen
Unterstützung und Beratung für suchtbelastete Familien	Bedarfsanalyse
Verbesserung der Betreuung von Konsument*innen von Amphetamin und Partydrogen	Bedarfsanalyse
Sozialräumlich ausgewogene Verteilung der Beratungsstellen	Situationsanalyse
Unverzögerlicher Beginn PSB	Prüfung IST-Situation und Handlungsempfehlungen
Ausreichend niedrigschwellige Wohnangebote	Bedarfsanalyse zu Dauerwohnplätzen
Niedrigschwelliger Zugang zu AGH für erwerbsfähige Drogenabhängige	Situationsanalyse und Beleuchtung Schnittstellen
Aufsuchende Hilfe in unversorgten Sozialräumen	Situationsanalyse

Hierzu wurden im Frühjahr 2020 nach Abstimmung in der Lenkungsgruppe zunächst die FOGS vorliegenden statistischen Daten systematisch gesichtet und analysiert. Die beteiligten Ämter sollten zudem weitere, schon vorhandene Daten zur Verfügung stellen. Bearbeitet wurden jeweils folgende Fragestellungen:

- Welche Daten gibt es zu den im DHK genannten Bedarfslagen?
- Was sagen die Daten jeweils zu den Bedarfslagen aus?
- Wie ist die Qualität der analysierten Daten mit Blick auf die Bedarfslagen zu bewerten?

Anknüpfend an die Ergebnisse der Sekundäranalyse vorliegender Daten zum Kölner Sucht- und Drogenhilfesystem wurden darüber hinaus von FOGS noch folgende vertiefende Erhebungen zur Analyse ausgewählter Bedarfslagen durchgeführt:

- Vergleich vorliegender (Struktur-)Daten zu (ausgewählten) Angeboten der Kölner Sucht- und Drogenhilfe (Notschlafstellen, Krankenwohnungen, niedrigschwelligen Beschäftigungsangeboten inkl. AGH und Wohnprojekten) zwischen der Stadt Köln und anderen Großstädten (Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg und Stuttgart)
- Systematische Auswertung von Daten der Kölner Sucht- und Drogenhilfeträger zu Betreuten Wohnangeboten, Notschlafstellen, Krankenwohnungen und niedrigschwellige Beschäftigungsangeboten inkl. AGH
- Schriftliche standardisierte Befragung drogenabhängiger Personen durch den ASC u. a. zu den Themen bzw. Bedarfen im Bereich Wohnen sowie zu Tagesstruktur und Beschäftigung, Ende 2020. Erreicht wurden 16 Personen
- Qualitative Befragung des MMD im Februar 2021 mit den Themenschwerpunkten: Bedarfe drogenabhängiger Personen, Hürden/Barrieren in Bezug auf die Nutzung des MMD, zusätzlicher Bedarf an Sprechzeiten des MMD, Möglichkeiten der Anschlussversorgung sowie Hürden/Barrieren in Bezug auf die Nutzung von Krankenwohnungen
- Beim MMD wurde zudem eine schriftliche Erhebung von Hürden für Vermittlungen in Krankenwohnungen angeregt. Zwischen Oktober 2021 und April 2022 dokumentierten die Fachkräfte für knapp 50 Fälle Daten und Vermittlungshürden.
- Anknüpfend an Erfahrungen von FOGS in vergleichbaren Projekten in anderen Großstädten und an die Akzentsetzung im ersten Fachgespräch mit der Politik (s. nächster Punkt) wurde im November 2021 ein partizipativer Forschungsansatz umgesetzt und drei sog. Mapping-Workshops mit (ehemaligen) drogengebrauchenden Personen durchgeführt. Die Vorgehensweise orientierte sich an „Community Mapping“ und lädt zu Diskussionen entlang von Visualisierungen bestimmter (Sozial-) Räume ein.⁵ Diese Workshops mit Szeneangehörigen fokussierten auf die Sozialräume Neumarkt, Kalk und Chorweiler. Der Zugang zur Zielgruppe erfolgte vor allem durch den ASC, Vision e. V. und über die Streetwork der GAG Immobilien AG – erreicht wurden insgesamt 14 Personen. Das Ziel der Mappings bestand vor allem darin, (Bedarfs-)Einschätzungen direkt von den Betroffenen zu erfassen und diese im Sinne eines partizipativen Vorgehens am Analyse- und Planungsprozess zu beteiligen.
- Schließlich wurde eine Situationsanalyse mit Schwerpunkt Beschäftigung/Teilhabe umgesetzt, genutzt wurde hierfür der Produktionsnetzwerk-Ansatz⁶. Mittels Fallrekonstruktionen wurden in insgesamt fünf mehrstündigen Treffen zwischen Juni und November 2022 Situation, Vorgehen, Zusammenwirken und Probleme in drei Einzelfällen systematisch betrachtet und analysiert und Handlungsbedarfe abgeleitet. An den Treffen nahmen insgesamt 19 Praktiker*innen von mehreren Hilfeeinrichtungen (Beschäftigungsprojekte, Substitutionsambulanz, PSB, niedrigschwellige Hilfen) sowie von Jobcenter, Sozialamt und Gesundheitsamt teil. FOGS gewann mit Unterstützung der Lenkungsgruppenmitglieder Teilnehmende für das Vorhaben, informierte in einer digitalen Kick-Off-Veranstaltung (22.06.2022) zum Vorgehen, organisierte Räume, bereitete die vier weiteren Präsenz-Sitzungen (30.08., 20.09., 20.10. und 21.11.2022) vor, moderierte und dokumentierte die Veranstaltungen.

⁵ Vgl. Hartung, S., Wihofszky, P. & Wright, M. T. (Hrsg.). (2020). Partizipative Forschung. Ein Forschungsansatz für Gesundheit und seine Methoden. Wiesbaden: Springer VS.; Klaus, L., Dichtl, A., Padberg, C. & Zielinski, A. (2020). Workshop Partizipatives Mapping in Frankfurt. „Was ist unser ideales Viertel“. Sichtweisen von Drogenkonsumierenden im Frankfurter Bahnhofsviertel. Frankfurt am Main: Center for Drug Research und Institut für Suchtforschung der Goetheuniversität Frankfurt; Germes, M., Klaus, L., Guarascio, F. & Hergesell, C. (2020) Berliner Partizipativer Mapping-Workshop „Was ist unsere ideale Stadt als Drogennutzer*innen?“ Durchgeführt in Kooperation der Projekte DRUSEC (Drugs and Urban Security) und NUDRA (Netzwerk zum Umgang mit Drogen und Alkohol im öffentlichen Raum); siehe: <https://drogenalternativeplanung.wordpress.com>, zuletzt abgerufen 31.08.21;

⁶ Vgl. Reis, C. et al. (2010). Produktionsnetzwerke und Dienstleistungsketten. Neue Ansätze nachhaltiger Unterstützungsstrukturen für Alleinerziehende. Hrsg. vom BMFSFJ. Berlin.

(Zwischen-)Ergebnisse der verschiedenen Erhebungen wurden von FOGS in Form ausführlicher Präsentationen aufbereitet und zusammenfassend in Lenkungsgruppentreffen vorgestellt.

2.5 Fachgespräche mit der Politik

In Abstimmung mit dem Gesundheitsamt wurden im Projektverlauf zwei Fachgespräche mit der Politik geführt. Im Rahmen des ersten Fachgesprächs (28. Juni 2021) wurden insbesondere folgende Themen mit Vertreter*innen der Kölner Politik besprochen: Ergebnisse des Workshops mit den Suchthilfe-Planer*innen verschiedener Großstädte zur fachlichen Ausrichtung des Drogenhilfekonzepts, Stärken und Schwachstellen von Planung und Steuerung der Sucht und Drogenhilfe, weitere Arbeitsschritte der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation. Seitens der Politik wurde im Fachgespräch der Wunsch an FOGS herangetragen, auch Betroffene in die Bewertung der Hilfen und Angebote der Kölner Sucht- und Drogenhilfe einzubeziehen. FOGS griff die Anregung auf und bezog Drogenkonsument*innen im Rahmen eines sog. Partizipativen Mappings (vgl. Kapitel 2.4 und 3.2.4) in die Erhebung aus ihrer Sicht relevanter Hilfe- und Unterstützungsbedarfe ein.

Im Rahmen des zweiten Fachgesprächs (24. Oktober 2022) wurden insbesondere wesentliche Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation des Drogenhilfekonzepts sowie die bisher umgesetzten Maßnahmen vorgestellt und mit Blick auf das weitere Vorgehen in der Stadt Köln umfassend diskutiert.

3 Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung

3.1 Ergebnisse von Bestandsaufnahme und -analyse (Teil 1 und 2)

Der im Zeitraum von Juli bis November 2019 von FOGS durchgeführte *1. Teil der Bestandsaufnahme und -analyse* (Sekundäranalyse ausgewählter Dokumente sowie leitfadengestützte Interviews mit kommunalen Mitarbeitenden) wurde insbesondere mit Blick auf die *Umsetzung von Planung, Steuerung und Controlling* im Bereich der Kölner Sucht- und Drogenhilfe qualitativ ausgewertet und in einem *IST-SOLL-Vergleich* zusammengefasst. Grundlage und Bezugsrahmen für den Vergleich waren vor allem aus der Fachdiskussion und der Praxis abgeleitete Bewertungskriterien. Zum damaligen Zeitpunkt fanden in der Stadt Köln verschiedene Entwicklungen statt, die insgesamt die Planungs-, Steuerungs- und (Fach)Controlling-Verfahren im Bereich der Sucht- und Drogenhilfe beeinflussten und insofern von FOGS zu berücksichtigen waren. Im Einzelnen betraf dies vor allem folgende Handlungsfelder:

- Durchführung einer Verwaltungsreform in der Stadt Köln #wirfürdiestadt
- Umsetzung eines integrierten Managements: Steuerungsstruktur des Dezernats für Soziales, Gesundheit und Wohnen⁷ sowie seiner Ämter (Weiterentwicklung des Projekts „Zielorientierte Führung und Steuerung“)
- Leitziele des Dezernats für Soziales, Gesundheit und Wohnen im Transparenzbericht aus dem Jahr 2018
- Masterplan des Dezernates für Soziales, Gesundheit und Wohnen
- Entwicklung eines ziele- und indikatorengestützten Förderprogramms.

⁷ Damals Dezernat für Soziales, Umwelt, Gesundheit und Wohnen.

Nachfolgend werden die wesentlichen Ergebnisse des im Herbst 2019 aus den Erhebungen abgeleiteten *IST-SOLL-Vergleichs* in tabellarischer Form gebündelt vorgestellt – getrennt nach verschiedenen Dimensionen:

Tab. 2: *Ergebnis IST-SOLL-Vergleich Ämterübergreifende Kooperation*

IST	SOLL
<p>(Regelmäßig stattfindende) Leitungsrunde auf der Ebene Dezernat V.</p> <p>Anlassbezogene (punktuelle) Zusammenarbeit des Gesundheitsamtes, des Amtes für Soziales, Arbeit und Senioren (ResoDienste Köln), des Amtes für Kinder, Jugend und Familie sowie des Jobcenters ausgehend i. d. R. von der Suchtkoordination.</p>	<p>Regelhafter und strukturierter Austausch zwischen den für Suchtprävention sowie Sucht- und Drogenhilfe zuständigen städtischen Ämtern; Federführung durch das vorrangig für die Drogenhilfe zuständige städtische Amt.</p>

Tab. 3: *Ergebnis IST-SOLL-Vergleich Fachliche Ziele/Leitlinien*

IST	SOLL
<p>Kölner Suchtbericht 2016: Beschreibung übergreifender Ziele und Schwerpunkte der Sucht- und Drogenhilfe.</p> <p>Masterplan des Dezernats V: Darstellung des grundsätzlichen Steuerungs- und Planungsverständnisses der Stadt Köln mit Blick auf sechs Handlungsfelder; daraus Ableitung von Visionen, (strategischen) Zielen und Maßnahmen.</p> <p>Für die Sucht- und Drogenhilfe ist vor allem das Handlungsfeld „Gesundheit“ mit den darauf bezogenen (strategischen) Zielen wie u. a. „Menschen sind vor Gesundheitsgefahren geschützt; übertragbare Krankheiten sind bekämpft“ relevant.</p> <p>Das Drogenhilfekonzert 2020 der Stadt Köln: Das Konzept nimmt Bezug auf den Masterplan und beschreibt in sehr begrenzter und allgemeiner Form künftig anzustrebende Ziele der städtischen Drogenhilfe.</p>	<p>Systematische Erarbeitung aus der Fachdiskussion abgeleiteter (messbarer) Ziele als Bezugsrahmen für die Weiterentwicklung von Planung, Steuerung und (Fach)Controlling der Sucht- und Drogenhilfe; der Zielbildungsprozess sollte federführend durch das zuständige Amt gemeinsam mit den Trägern und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe erfolgen.</p>

Tab. 4: Ergebnis IST-SOLL-Vergleich Verfahren/Instrumente der Steuerung und des (Fach)Controllings

IST	SOLL
<p>Mittelvergabe und -prüfung im Sinne eines Finanzcontrollings erfolgt auf Basis von Trägeranträgen (inkl. Konzepte), Verwendungsnachweisen und Kurzberichten durch das Sachgebiet Haushalt, Controlling, Vergabe und Zuschussangelegenheiten; anlassbezogen finden dazu Gespräche mit den Sucht- und Drogenhilfeträgern statt.</p> <p>Für das (Fach)Controlling im Gesundheitsamt ist formal die Suchtkoordination zuständig, konnte jedoch aufgrund der personellen Situation bisher nicht umfassend durchgeführt werden.</p> <p>Zukunft: Aufbau eines (ämterübergreifenden) Fördermittel-Managements durch das Dezernat V und das Büro der Oberbürgermeisterin.</p>	<p>Zielführende und in vielen Großstädten erfolgreich praktizierte Verfahren/Instrumente der Steuerung und des integrierten (Finanz- und Fach)Controllings in der Sucht- und Drogenhilfe sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ziel-/Leistungsvereinbarungen o. a. leistungsbezogene Finanzierungsformen. • Erstellung von Leistungsdokumentationen. • Erfassung und systematische Auswertung einheitlich dokumentierter Daten der Klient*innen i. d. R. auf Basis des Kerndatensatz Sucht (KDS). • Erstellung und systematische Auswertung standardisierter/vergleichbar aufgebauter Sach- bzw. Jahresberichte der Träger der Sucht- und Drogenhilfe. • Jährliche Statusgespräche auf Basis von Sach- bzw. Jahresberichten.

Tab. 5: Ergebnis IST-SOLL-Vergleich Gremien/Arbeitsgruppen

IST	SOLL
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Psychosoziale Arbeitsgemeinschaft (PSAG)</i>: Verbesserung der fachlichen Zusammenarbeit (Vernetzung/Kooperation), gegenseitige Information und Beratung, fach- und trägerübergreifende Analyse der Versorgung und Erarbeitung von Vorschlägen ihrer Weiterentwicklung; träger- und einrichtungsübergreifende Zusammensetzung inkl. Angehörige und Betroffene. • <i>Arbeitskreis (AK) Sucht der PSAG</i>: Regelmäßiger fachlicher Austausch sowie Fortbildung zu unterschiedlichen Themen; Mitglieder sind Fachkräfte der Sucht- und Drogenhilfe sowie der Suchtselbsthilfe. • <i>Dienstagsrunde</i>: Gremium zum Erfahrungsaustausch und Informationsaustausch im Bereich illegaler Drogen zwischen Verwaltung, Ordnungsbehörden und Trägern der Sucht- und Drogenhilfe. • <i>Netzwerk Drogen</i>: Abstimmung ordnungspolitischer und gesundheitlicher Handlungsbedarfe mit Blick auf die Bürgerschaft der Stadt zwischen Polizei, Gesundheits- und Ordnungsamt sowie Kölner Verkehrsbetriebe (KVB). <p>Die Gremien sind vorwiegend auf Informations- und Erfahrungsaustausch und kaum auf Planung und Steuerung der Sucht- und Drogenhilfe ausgerichtet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Steuerungs- und Planungsgremium, das sich datengestützt und regelhaft mit der bedarfsgerechten Weiterentwicklung der Angebotsstrukturen im Bereich der Sucht- und Drogenhilfe beschäftigt; Zusammensetzung des Gremiums: relevante Ämter der Stadt, Träger der Sucht- und Drogenhilfe, Selbsthilfe/Betroffene; die Geschäftsführung des Gremiums sollte in Abhängigkeit von Aufgaben und Zuständigkeit definiert werden. • Aufbau eines Sucht- und Drogenhilfeverbunds o. ä. aller Träger.

Tab. 6: Ergebnis IST-SOLL-Vergleich Einheitliche Dokumentation und Auswertung/Diskussion der Daten

IST	SOLL
<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentation auf Basis des KDS – bei einem Teil der Sucht- und Drogenhilfeträger. • KDS-F (früher KDS-K) aus den Jahren 2016, 2017 und 2018 liegen vor (2018 allerdings ohne die Daten der Kölner Sucht- und Drogenhilfe).⁸ • Der KDS-F bzw. KDS-K weist bezogen auf einige relevante Items viele Missings auf. • KDS-E liegt der Kommune nicht vor. • Szenebeobachtungen durch den ASC. • Weitere Statistiken zu Inanspruchnahme: Konsumraum, MMD. 	<ul style="list-style-type: none"> • Systematische und umfassende Auswertung des KDS (auch E) zu Planungs- und Steuerungszwecken (datengestützte Bedarfs- und Bestandsanalysen) sowie zur Zielüberprüfung. • Nutzung der KDS-Daten <ul style="list-style-type: none"> - zu kommunaler Gesundheits- und Sozialberichterstattung - zur Qualitätssicherung der Träger und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe - zur einheitlichen/standardisierten Erstellung von Jahres- bzw. Sachberichten der Träger und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe - zu jährlichen Status- bzw. Planungsgesprächen mit den Trägern und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe im Rahmen eines (Finanz- und Fach-)Controlings.

Anknüpfend an den *IST-SOLL-Vergleich* wurden im *zweiten Teil der Bestandsaufnahme und -analyse*, leitfadengestützte Interviews und Fokusgruppen mit überwiegend leitenden Mitarbeitenden der Kölner Sucht- und Drogenhilfeträger durchgeführt. Dabei zielten die Gespräche sowohl auf eine Bewertung der Erstellung des Drogenhilfekonzpts (Beteiligung, Struktur und theoretische Grundlagen, Ziele) als auch auf Einschätzungen zur Bedarfsgerechtigkeit des Sucht- und Drogenhilfesystems (Angebotsspektrum, Zielgruppenerreichung, Bedarfe) sowie auf die Rolle der Stadt im Hinblick auf die Planung und Steuerung der Kölner Sucht- und Drogenhilfe. Nachfolgend werden wesentliche Ergebnisse der im ersten Quartal 2020 geführten Gespräche zusammenfassend dargestellt:

- Erstaunlicherweise war nicht allen Interviewten der Sucht- und Drogenhilfeträger das Drogenhilfekonzpt bekannt.
- Sofern bekannt, wird das Drogenhilfekonzpt von fast allen Interviewten nicht als „Konzept“ i. e. S., sondern eher als Bestandsaufnahme verstanden.
- Von einem größeren Teil der Interviewten wurde der Prozess der Erstellung des Drogenhilfekonzpts mit Blick auf die damit zu erreichenden Ziele und die Vorgehensweise als intransparent wahrgenommen.
- Überwiegend kritisch wurde angemerkt, dass in der Leitung und Moderation der Workshops keine personelle Kontinuität seitens des Gesundheitsamts gewährleistet war.
- Generell wurden mehr Planung und Steuerung durch die Stadt sowie ein ämterübergreifend besser abgestimmtes Handeln gewünscht.
- Die theoretische Grundlage des Drogenhilfekonzpts (das Transtheoretische Modell) wurde von vielen Interviewten mit Blick auf die Weiterentwicklung des Drogenhilfesystems kritisch hinterfragt.

⁸ Seit 2020 bedient auch die Diakonie Köln und Region den KDS.

- Aus Sicht des überwiegenden Teils der Interviewten wurden die im Drogenhilfekonzert verschriftlichten Bedarfsaussagen nicht aus der Empirie abgeleitet, sondern i. d. R. auf Praxiserfahrungen der beteiligten Akteure zurückgeführt, z. T. wurden sie auch als „Wunschkonzert“ charakterisiert.
- Das Kölner Hilfesystem für illegal drogenabhängige Personen wird insgesamt als differenziert und als überwiegend bedarfsgerecht eingeschätzt. Dabei werden insbesondere ASC und MMD als wichtige und besondere Angebotsbausteine der Kölner Drogenhilfe bewertet.
- Gleichwohl werden Angebotsdefizite insbesondere in folgenden Bereichen gesehen: Konsumräume, niedragschwellige Wohnmöglichkeiten und ebensolche Beschäftigungsangebote.

Aus Sicht von FOGS kann mit Blick auf die Ergebnisse der verschiedenen Erhebungen übergreifend konstatiert werden, dass die vorliegenden (statistischen) Daten weder eine belastbare Bewertung der im Drogenhilfekonzert formulierten „Ziele und Maßnahmen“ noch eine empirische Überprüfung der dort getroffenen Bedarfsaussagen ermöglichen (s. dazu auch Kap. 3.2). Zudem zeigte sich in den Interviews, dass die Sucht- und Drogenhilfeträger das Drogenhilfekonzert insgesamt eher als eine Art Bestandsaufnahme einschätzten und sich eine Weiterentwicklung in Richtung eines „echten“ zukunftsweisenden und zielgeleiteten Konzepts wünschten. Zugleich konnten sie selbst kaum Ziele formulieren.

Des Weiteren wurde deutlich, dass sich die Berichterstattung der Dienste und Einrichtungen gegenüber den kommunalen Ämtern, die Sucht- und Drogenhilfeangebote finanzieren bzw. fördern, sehr (stark) unterscheidet und insgesamt nicht geeignet ist, Transparenz zum Hilfegeschehen herzustellen. Außerdem wurde auch hier auf Defizite in der Versorgung drogenabhängiger Personen und auf Handlungsbedarfe hinsichtlich der Planung und Steuerung der Kölner Sucht- und Drogenhilfe hingewiesen, u. a. bezüglich

- Zieldefinitionen
- ämterübergreifender Abstimmung, insbesondere an der Schnittstelle Amt für Kinder, Jugend und Familie sowie Gesundheitsamt
- transparenter (einheitlicher) Berichterstattung
- der Datengrundlagen für Planungs- und Steuerungszwecke (auch sozialräumlich)
- der fallbezogenen Datenerfassung mittels des Deutschen Kerndatensatzes Sucht (KDS).

In den Gesprächen wurden des Weiteren „verhärtete Fronten“ zwischen der kommunalen Verwaltung – vor allem Gesundheitsamt und Sozialdezernat – und den Sucht- und Drogenhilfeträgern erkennbar. Trägerseitig wurde ein dezernats- und ämterübergreifendes Handeln angemahnt. Gewünscht wurde deshalb ein neuer Anlauf in Bezug auf die Entwicklung einer gemeinsamen Arbeitsstruktur von Sucht- und Drogenhilfeträgern sowie (allen relevanten) städtischen Ämtern (inkl. Jobcenter und LVR) unter Moderation von FOGS. In Verbindung damit zeigten die Träger Bereitschaft, mehr Daten zu dokumentieren, am liebsten in vergleichbarer Weise für die verschiedenen Ämter/Akteure.

Trotz dieser z. T. kritischen Anmerkungen der Sucht- und Drogenhilfeträger zeigte die Bestandsaufnahme und -analyse (Teil 1 und 2) aber auch, dass die Stadt Köln – auch im Vergleich zu anderen Großstädten – weitgehend über ein qualitativ gutes und differenziertes Hilfesystem für drogenabhängige Personen verfügt – wenn auch mit punktuellen Entwicklungsbedarfen (Angebote am Wochenende, Drogenkonsumräume, niedragschwellige Maßnahmen und Beschäftigungsangebote).

3.2 Ergebnisse der vertiefenden Bedarfsanalysen

3.2.1 Sekundäranalyse zu Zielen und Meilensteinen des Drogenhilfekonzepts sowie zu Grundlagen von Planung, Steuerung und Controlling

Im Rahmen der vertiefenden Bedarfsanalyse wurden von FOGS in einem weiteren Arbeitsschritt alle relevanten Statistiken und Dokumente mit Blick auf die im Drogenhilfekonzept der Stadt Köln beschlossenen Ziele und Meilensteine sowie die Grundlagen von Planung, Steuerung und (Fach)Controlling umfassend untersucht. Die Ergebnisse der darauf bezogenen umfassenden Sekundäranalyse und die sich daraus ergebenden Empfehlungen wurden in einer Tabelle zusammengefasst (s. Anhang C).

Wie aus der Sekundäranalyse hervorgeht, kann eine datengestützte Bewertung der Ziele des Drogenhilfekonzepts sowie der dort getroffenen Bedarfsaussagen kaum vorgenommen werden. Der Mangel an aussagekräftigen Daten, den die Untersuchung offenlegt, verweist auf die Notwendigkeit, belastbare Datengrundlagen zu schaffen und Maßnahmen in Angriff zu nehmen, um eine ämter- und behördenübergreifende Planung, Steuerung und ein angemessenes (Finanz- und Fach-)Controlling im Bereich der Sucht- und Drogenhilfe in der Stadt Köln umzusetzen (s. dazu im Einzelnen Kap. 3.3.2). Aus diesem Grund wurde anknüpfend an die verabredete Neuausrichtung der wissenschaftlichen Begleitung in der ersten Projektphase in der Lenkungsgruppe vereinbart, im Weiteren folgende ergänzende Arbeitsschritte durchzuführen:

- Großstädte-Vergleich ausgewählter Strukturdaten
- Befragung von ASC und MMD
- Weiterentwicklung der Datengrundlagen, der Berichterstattung und des (Fach)Controllings
- Einbeziehung der Betroffenen in den Analyse-Prozess
- Institutionelle Weiterentwicklung der Planungs- und Steuerungsgremien.

3.2.2 Großstädte-Vergleich ausgewählter Strukturdaten

Wie oben bereits dargestellt, lagen den vertiefenden Bedarfsanalysen neben einem Vergleich ausgewählter Strukturdaten von Angeboten der Drogenhilfesysteme verschiedener Großstädte (auf Basis der im Jahr 2020 vorliegender Daten), die Ergebnisse einer umfassenden Sekundäranalyse relevanter Dokumente sowie qualitative und quantitative Erhebungen zu Grunde. Nachfolgend sollen zunächst – trotz der generellen Schwierigkeit, Angebots- und Hilfestrukturen für drogenabhängige Personen sowie Kooperations- und Steuerungsstrukturen (s. dazu auch Anhang D) zu vergleichen – Ergebnisse des *Großstädten-Vergleichs* knapp und mit dem Fokus auf Unterschiede vorgestellt werden:

- Die Stadt Köln verfügt mit vier Notschlafstellen und darin 39 Plätzen über ähnlich viele Plätze wie Frankfurt am Main und Hamburg.
- Neben Berlin verfügt nur die Stadt Köln über eine Krankenwohnung, die speziell von drogenabhängigen Personen in Anspruch genommen werden kann, eine niedrighschwellige medizinische, zu Teilen kommunal finanzierte Versorgung wie den MMD haben nur wenige andere Städte.
- Niedrighschwellige Beschäftigungsangebote (inkl. Arbeitsgelegenheiten [AGH]) sind in allen in den Vergleich einbezogenen Großstädten ein wichtiger Baustein der Versorgung drogenabhängiger Personen; Anzahl und fachliche Ausrichtung der Beschäftigungsangebote unterscheiden sich zwischen den Großstädten jedoch z. T. erheblich.

- Eine ähnliche Einschätzung kann auch mit Blick auf die in den einzelnen Großstädten für Drogenabhängige bereitgestellten Wohnangeboten bzw. -projekte getroffen werden. Gleichwohl ergaben sich für die Stadt Köln insbesondere mit Blick auf dieses Angebotssegment Hinweise auf gute Beispiele in Bezug auf spezifische Teilgruppen illegal Drogenabhängiger (u. a. HIV-Erkrankte, pflegebedürftige Personen, wohnungslose Menschen, cleane Personen, vgl. Anhang E).
- In Köln standen lange (bis zur Bereitstellung der Konsummobile und der Eröffnung des Drogenkonsumraums am Neumarkt) sehr wenige Drogenkonsumräume bzw. -plätze zur Verfügung. Trotz einer deutlichen Ausweitung auf mittlerweile 15 Plätze liegt Köln nun im NRW-Vergleich erst im Mittelfeld (Essen verfügt über 13, Bielefeld über 22 und Dortmund über 23 Konsumraumplätze)⁹. Auch gibt es wenig Kontakt- und Aufenthaltsmöglichkeiten, Tagesruhebetten fehlen gänzlich.
- Während in anderen Großstädten regelmäßig gemeinsame Gremien für die Kooperation von Verwaltung und Sucht- und Drogenhilfeträgern entwickelt wurden, gestaltet sich die Zusammenarbeit in Köln eher situativ. Deutlich weniger Zusammenarbeit besteht im Kontext von Datengenerierung und -interpretation sowie von Planung und Steuerung und bzgl. der Weiterentwicklung von Hilfen, auch erscheint die trägerübergreifende fallbezogene Vernetzung vergleichsweise wenig ausgeprägt.
- Die Verwaltungskapazitäten für Planung und Steuerung sowie (Fach)Controlling der Sucht- und Drogenhilfe sind im Vergleich zu anderen, auch kleineren Städten außerordentlich gering. Möglicherweise steht damit in Zusammenhang, dass der Deutsche Kerndatensatz Sucht vergleichsweise schlecht implementiert ist und generell wenig vergleichbare Daten vorliegen.

3.2.3 Analyse statistischer Angaben der Kölner Sucht- und Drogenhilfeträger sowie Befragungen von ASC und MMD

Die in einem dritten Arbeitsschritt von FOGS durchgeführte *Analyse statistischer Angaben der Kölner Sucht- und Drogenhilfeträger* machte deutlich, dass auch dort kaum aussagekräftige Daten zur Überprüfung der im Drogenhilfekzept aufgelisteten Bedarfe vorliegen. Deutlich wurde jedoch, dass die Dienste und Einrichtungen bzw. deren Konzepte z. T. Inanspruchnahme-Barrieren für bestimmte Zielgruppen/Bedarfslagen aufweisen. Im Detail ergaben sich aus der Analyse der Trägerangaben folgende Erkenntnisse, die in der Lenkungsgruppe am 17. November 2020 vorgestellt und diskutiert wurden:

- Zum Erhebungszeitpunkt bestand eine insgesamt geringe Auslastung der AGH-Plätze, was auf konzeptionelle Hürden bzw. mangelnde Passung hinweisen kann.
- Demgegenüber war die jeweils dokumentierte Auslastung der Notschlafstellen und der Krankenwohnung hoch, wenn auch nicht durchgehend bei 100 % (2019 insgesamt bei 90 %, schwankend zwischen 78 % im November und 104 % im Februar).
- Die Konzepte wiesen z. T. Inanspruchnahme-Barrieren auf bezüglich:
 - Geschlecht
 - Kinder
 - Pflegebedarf
 - Intelligenzminderung

⁹ Vgl. Landesstelle Sucht NRW (Hrsg.). 2020. Jahresbericht 2019 Drogenkonsumräume in Nordrhein-Westfalen. Köln: LS Sucht NRW.

- psychische Erkrankung.
- Außerdem konnte festgestellt werden, dass z. T. bauliche Barrieren bezüglich der Inanspruchnahme etwa der Krankenwohnung bestanden.
- Wartelisten werden entweder nicht geführt oder nicht ausgewertet, sodass keine Daten aus und Erkenntnisse zu Wartelisten vorliegen.
- Schließlich lagen bei den Trägern der Kölner Sucht- und Drogenhilfe nur vereinzelt Ergebnisse von Befragungen zu beobachteten Bedarfen der Klientel vor, aus denen allerdings keine belastbaren Hinweise auf relevante Bedarfsdefizite abgeleitet werden konnten.

Befragungen durch den ASC am Neumarkt

Aufgrund der begrenzten Datenlage zu den im Drogenhilfekzept vermuteten Bedarfen hat FOGS gezielte Befragungen durchgeführt. So wurde zum Jahresende 2020 gemeinsam mit dem ASC eine Befragung entwickelt, die sich insbesondere an Drogenabhängige richtete, die sich abends in Neumarktnähe aufhalten. Die Erhebung wurde im Sinne eines Pre-Tests bei den damals neu eingeführten Abendrundgängen am Neumarkt umgesetzt. Hierbei wurden die Teilnehmer*innen nach ihrem Konsumverhalten, ihren Kenntnissen zu Drogenhilfeangeboten und deren Inanspruchnahme sowie zu möglichen Hürden/Barrieren einer Nutzung befragt. Abschließende Fragen galten bestehenden Bedarfen aus Sicht der Drogenkonsument*innen.

Am Pre-Test haben sich insgesamt 16 männliche Drogenabhängige beteiligt. Fast die Hälfte der Befragten war zwischen 26 und 35 Jahre alt, drei Personen waren jünger und vier zwischen 36 und 45 Jahren. Der größte Teil der interviewten drogenabhängigen Personen kommt nicht aus Deutschland (je zwei Personen aus Iran, Syrien, Afghanistan, weitere aus Ägypten, der Türkei, Äthiopien, Rumänien). Die Hälfte der Befragten bezog SGB-II-Leistungen. Die Wohnsituation stellte sich wie folgt dar: Sechs Befragte waren ohne Wohnung bzw. lebten auf der Straße oder im Parkhaus, fünf wohnten selbstständig bzw. bei anderen Personen, drei Befragte nutzten eine Notunterkunft und eine Person lebte in einer Betreuten Wohngemeinschaft. Von den interviewten Personen wurden überwiegend Opiate (N = 15), Kokain (N = 13), Crack (N = 11) und in drei Fällen Alkohol konsumiert. Der Konsum bestand bei sieben Befragten seit zwei bis fünf Jahren, in einem Fall seit acht Jahren und bei der Hälfte seit 15 Jahren und mehr. Den Befragten waren viele, insbesondere niedrigschwellige, Angebote bekannt und sie berichteten auch von deren Nutzung. Weitergehende Bedarfe bestanden aus Sicht der Befragten insbesondere in Bezug auf

- Tagesruhebetten
- Aufenthalts- und Beschäftigungsmöglichkeiten
- Wohnraum.

Insgesamt konnten die sich aus dem Pre-Test ergebenden Erkenntnisse nicht als ausreichende Grundlage zur Bewertung von Situation und Bedarfen dieser Nutzer*innengruppe gewertet werden. Gleichwohl gaben sie Hinweise auf die vielfältige Herkunft der Klientel, ihre Verbindungen/Bedarfe zu anderen (potenziellen) Helfefeldern (SGB-II-Bezug, Wohnungslosigkeit) sowie zu ihrem nächtlichen Konsumverhalten. Die Befragungen können wiederholt Anwendung finden, um eine umfassende Datengrundlage aufzubauen. Zunächst wurden sie jedoch aufgrund (der wieder zunehmenden Corona-Beschränkungen und) reduzierter Kapazitäten im Team nicht weitergeführt.

Befragung MMD und Dokumentation von Vermittlungshemmnissen

Mit Blick auf die im Drogenhilfekonzert vermuteten Bedarfe im Bereich von Krankenwohnungen fanden im ersten Quartal 2021 (Gruppen-)Interviews mit Mitarbeitenden des MMD statt. Im Vordergrund der Befragungen standen – ähnlich wie in der ASC-Erhebung – insbesondere folgende Aspekte: Vorrangige Bedarfe drogenabhängiger Personen, Hürden/Barrieren in Bezug auf die Nutzung des MMD, Einschätzungen zum MMD-Bedarf in niedrigschwelligen Einrichtungen. Darüber hinaus wurde im Zeitraum von Oktober 2021 bis April 2022 mit Hilfe eines Dokumentationsbogens vom MMD schriftlich erfasst, aus welchen Gründen Klient*innen nicht in die Krankenwohnungen Kosmidion und am Salierring¹⁰ vermittelt werden konnten.

Nach Abschluss der Erhebung konnten 46 Fälle (davon sieben Frauen) mit einem Durchschnittsalter von 46 (Kosmidion) bzw. 59 Jahren (Salierring) bei einer Altersspanne von 34 bis 69 Jahren in die Auswertung einbezogen werden. Als Vermittlungshemmnisse wurden erfasst:

- Fehlende Mitwirkungsbereitschaft bzw. verhaltensbedingte Gründe (zehn Fälle)
- Hausverbote (acht Fälle)
- Dauerhafter Pflegebedarf (acht Fälle)
- Aktueller Konsumstatus bzw. Suchtform (acht Fälle)
- Psychische Erkrankung (sechs Fälle)
- Sozialrechtliche Gründe (sechs Fälle).

Übergreifend wurde sowohl aus der qualitativen Befragung des MMD als auch der schriftlichen Dokumentation von Vermittlungsfällen deutlich, dass die Krankenwohnungen neben baulichen Barrieren insbesondere fehlende Pflegemöglichkeiten aufweisen, was mit Blick auf die Klientel mit künftig weiter steigenden Pflegebedarf problematisch ist.

Die ergänzenden Erhebungen haben einige wertvolle Hinweise für die Bewertung von Bedarfslagen und von Handlungsnotwendigkeiten erbracht – gerade aus der Perspektive von Betroffenen.

3.2.4 Ergebnisse partizipativer bzw. klientenzentrierter Arbeitsschritte/Formate

Ausgehend von grundsätzlichen fachlichen Überlegungen und anknüpfend an den Wunsch der politischen Vertreter*innen der Stadt Köln (s. o.) wurden (ehemals) drogenabhängige Personen in den Evaluationsprozess einbezogen. Wie oben beschrieben, wurden im Rahmen der vertiefenden Bedarfsanalyse verschiedene partizipative Formate eingesetzt. Handlungsleitend dafür war:

- die Hilfe- und Unterstützungsbedarfe sowie Einschätzungen der Betroffenen zum Kölner Sucht- und Drogenhilfesystem sollen unmittelbar erfasst werden
- (ehemals) drogenabhängige Personen sollen am Planungsgeschehen beteiligt werden
- dabei sollen auch ggf. vorhandene sozialraumbezogene Unterschiede identifiziert werden
- Umsetzungs- und Evaluationsprozess zum Drogenhilfekonzert soll auch für Betroffene transparent werden.

¹⁰ Einrichtung der Diakonie für den Bereich legaler Suchtmittel.

Als Schwerpunktthemen wurden Bedarfe und Anforderungen im Bereich besonderer Wohnformen, Aufenthalt sowie bzgl. Tagesstruktur/Beschäftigung identifiziert. Wie bewerten die Betroffenen die Situation? Was fehlt? Was stört bisher?

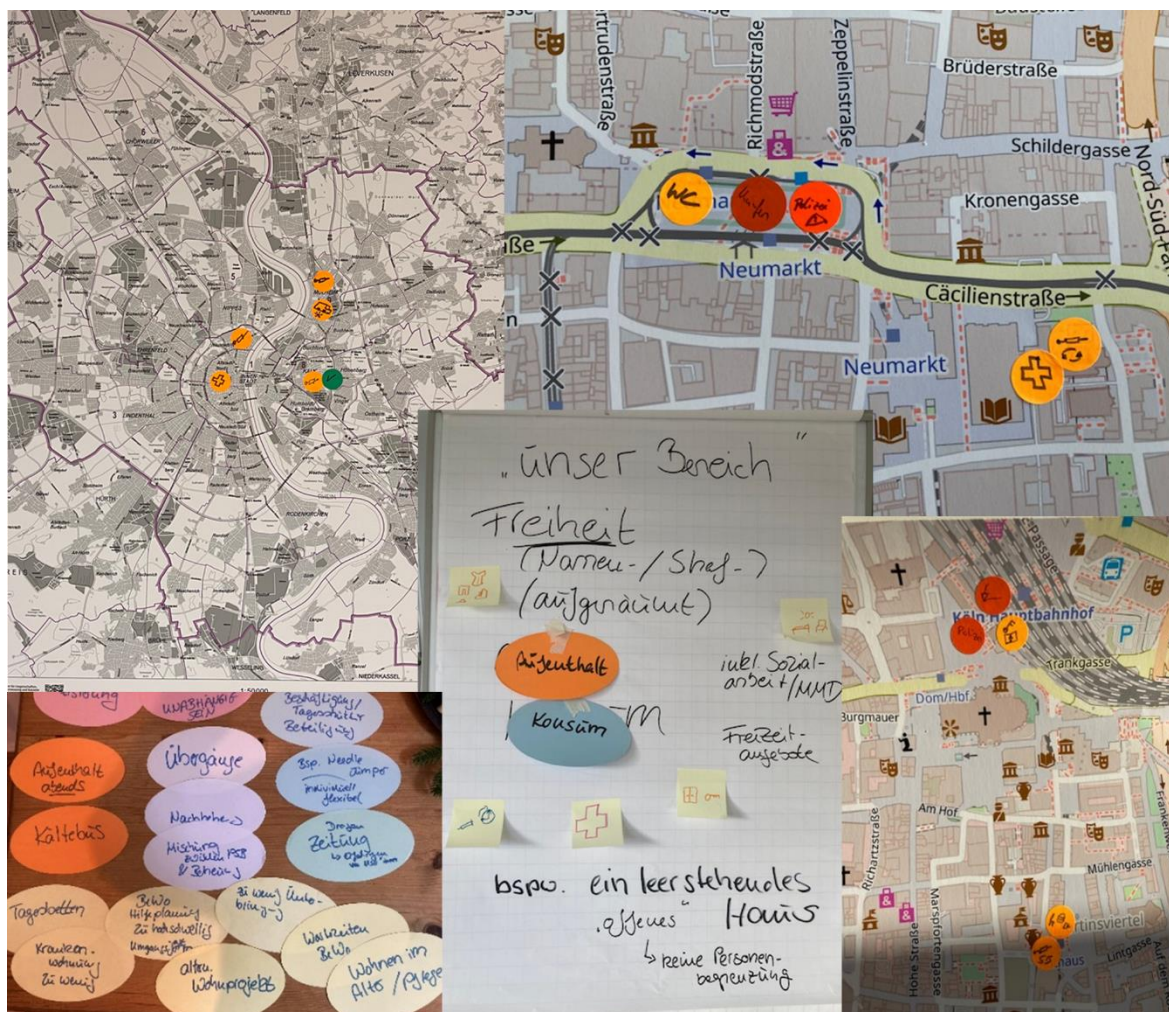
Umgesetzt wurden Partizipative Mappings und Fallrekonstruktionen zur Situationsanalyse im Bereich Teilhabe sowie Diskussionen mit Zielgruppenpersonen im Rahmen des neuen Gremiums „der direkte Draht“.

Partizipative Mappings

Im November 2021 fanden drei etwa zweistündige Partizipative Mappings mit insgesamt 14 (ehemals) drogenkonsumierenden Personen, darunter vier Frauen, statt. Die Teilnehmenden wurden mit Hilfe des ASC, von Vision e. V. und der Streetwork der GAG Immobilien AG erreicht und erhielten eine Aufwandsentschädigung. Das Alter der Teilnehmer*innen lag zwischen 30 und Mitte 60 Jahren; hauptsächlich handelte es sich um Opiatkonsumierende (auch Substituierte und Ex-User*innen) sowie Cannabiskonsumierende, z. T. mit Migrationshintergrund und z. T. wohnungslos. Das Ziel der Mappings bestand vor allem darin, den Blick von Betroffenen auf ihre Situation und ihren Sozialraum sowie ihre (Bedarfs-)Einschätzungen unmittelbar zu erfassen und die Zielgruppe im Sinne eines partizipativen Vorgehens an Analyse- und Planungsprozess zu beteiligen. Die Mappings fokussierten auf die Sozialräume Neumarkt, Kalk und Chorweiler. Bei den Workshops handelte es sich um offene Gesprächsrunden mit gemeinsamer Visualisierung/Dokumentation der Arbeitsergebnisse mit Zeichnungen und Karten.

Die nachfolgende Abbildung gibt einen Eindruck zur Arbeitsweise und Erfassung der Arbeitsergebnisse der Workshops:

Abb. 2: Ergebnisse der Mapping-Workshops (Ausschnitt)



Die Ergebnisse der Workshops (vgl. Anhang F) verweisen zunächst auf die hohe Diskussions- und Mitwirkungsbereitschaft der Teilnehmenden. Derart eingebunden zu werden, wurde als Wertschätzung erlebt und begrüßt. Mit Blick auf die Kölner Sucht- und Drogenhilfe wurden viele Angebote positiv bewertet.

Bei allen Workshops wurden auch sehr grundsätzliche Themen angesprochen, wie Stigmatisierungserfahrungen und der *Bedarf nach Entstigmatisierung, Akzeptanz und Beteiligung*. Im Konkreten zeigten sich dann je nach Sozialraum deutlich andere Schwerpunkte. So waren *Tagesstruktur und Beschäftigung* für einen Teil der Drogenkonsumierenden kein Thema – zu zeitaufwändig und dominant sei die Drogenbeschaffung. Andere Teilnehmende hingegen wünschten sich Aufgaben, wollten sich kümmern und bspw. Spritzen/Nadeln sammeln, Streetwork unterstützen oder an einer Zeitung mitwirken. Ebenfalls gewünscht wurden Begegnungs- und Freizeitangebote, Stabilisierungsmaßnahmen und Qualifizierungschancen.

Mit Blick auf den *Aufenthalt im öffentlichen Raum* votierten die Teilnehmenden vor allem für mehr und deutlich länger geöffnete Drogenkonsumräume und Kontaktläden, für Schließfächer und für geschützte Räume mit Ruhe- und Sitzmöglichkeiten. Insbesondere mit Blick auf den Winter wurde ein Kältebus benannt und weniger ausgrenzende Regelungen in Notschlafstellen. Ganz generell wurden angesichts der *Wohnraumproblematik* in Köln Wohnraumvermittlung, alternative Wohnangebote und Alterswohnformen angeregt.

Die Drogenkonsumierenden verwiesen beim *Thema Krankheit* auf Bedarf nach Tagesruhebetten und mehr niedrigschwelliger medizinischer Versorgung und offenere Konzepte bei (mehr) Krankenwohnungen.

Schließlich wurden mehrere *Lücken* in der – im Prinzip gut bewerteten Kölner Hilfelandschaft – benannt: Nach Haftentlassung oder Therapie brauche es direkt aufnehmende Unterstützung und nach Auslaufen von PSB fehle Betreuung. Speziell für Chorweiler wurde der Aufbau von kultursensibler Suchtberatung mit Angeboten auch für Jugendliche und für Angehörige, Streetwork und Peer-to-Peer-Angeboten gewünscht sowie eine Vernetzung von suchtbezogenen und anderen Hilfen.

Übergreifend zeigten die partizipativen Mappings, dass Personen und Settings sehr heterogen waren und angesichts des explorativen Charakters der Workshops die Ergebnisse sicher nicht als repräsentativ gelten können. Aus Sicht der Betroffenen wird *Entstigmatisierung, Respekt und Akzeptanz* grundsätzlich und mit Blick auf die künftige Sucht- und Drogenhilfeplanung eine große Bedeutung zugemessen. Die Partizipation der Betroffenen sollte (auch) deshalb fortgeführt und regelhaft in relevanten Gremien und bei konkreten Planungsvorhaben verankert werden.

Situationsanalyse Teilhabe/Beschäftigung

Im Drogenhilfekonzert war Bedarf nach mehr Beschäftigungsangeboten für Drogenkonsumierende festgehalten worden und folgendes Ziel formuliert: *erwerbsfähigen Drogenabhängigen im Leistungsbezug nach dem SGB II wird ein niedrigschwelliger Zugang zu individuell passenden Angeboten, insbesondere in Arbeitsgelegenheiten (AGH), ermöglicht*“ (Stadt Köln 2020, S. 29). Hierfür wurde eine Situationsanalyse im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Drogenhilfekonzerts mit Bewertung der Schnittstellen vorgeschlagen. Auf Basis der vorliegenden Daten ließen sich im Rahmen der Sekundäranalyse von FOGS jedoch kaum Aussagen dazu treffen. Zu Tage trat allerdings, dass die Platzzahlen der bestehenden Beschäftigungsangebote nicht durchgehend ausgeschöpft sind und dass angebots- und trägerübergreifend wenig Transparenz (insbesondere in Hinblick auf – fallbezogene – Vernetzung und Schnittstellen) besteht.

Bei der Durchführung der Mapping-Workshops wurde – wie oben erwähnt – deutlich, dass seitens der Zielgruppe ganz vielfältige Perspektiven auf das Thema bestehen: Nicht alle Personen sehen einen Bedarf an den bestehenden Beschäftigungsmöglichkeiten, andere schätzen vor allem niedrigschwellige Angebote (z. B. Needle Jumper) und/oder wünschen sich darüber hinaus andere „Aufgaben“ wie bspw. „sich einfach um jemanden kümmern“, Peer-Arbeit, Perspektiven sozialer und/oder kulturelle Teilhabe.

Alle bisherigen Analysen verwiesen zudem darauf, dass im Drogenhilfekonzert sowie in der Praxis der Hilfen für sucht- und drogenabhängige Personen fallbezogene Vernetzung perspektivisch stärker berücksichtigt werden sollte. FOGS schlug deshalb zur weiteren Analyse der Situation bzw. zum Abgleich von Bedarfen und bestehenden Angeboten im Bereich Tagesstruktur und Beschäftigung die Nutzung des im Kontext des Produktionsnetzwerk-Ansatzes bewährten Instruments der *Fallrekonstruktionen* vor. Die Durchführung von Fallrekonstruktionen bietet eine gute Chance, sowohl eine (fallbasierte) Situationsanalyse umzusetzen als auch dadurch (aus Fallperspektive) eine Ausgangsbasis für eine vernetzte Angebotsentwicklung bzw. -planung zu schaffen. Konkrete gemeinsame Rekonstruktionen abgeschlossener (typischer) Fälle können bestehende Schnittstellen gut beleuchten und Erkenntnisse generieren, die dann (fall)übergreifend als Basis für weitere Planungen und eine zielgruppenadäquate Weiterentwicklung von Angeboten dienen.

In insgesamt fünf mehrstündigen Treffen zwischen Juni und November 2022 wurden Situation, Vorgehen, Zusammenwirken und Probleme in drei Einzelfällen systematisch aus mehreren Perspektiven (von Leistungsträgern und Leistungserbringern) zusammengetragen, analysiert und anschließend fallübergreifend Handlungsbedarfe abgeleitet (vgl. Anhang G). Das Vorgehen setzte das Konzept

der Produktionsnetzwerke nicht in Gänze um, sollte jedoch einführend und explorativ an die Entwicklung von Lösungen auf Basis vertiefter Fallrekonstruktionen heranführen sowie in einem ersten Schritt konkrete Handlungsbedarfe aufzeigen.

Die Ergebnisse der Fallrekonstruktionen verweisen zum einen auf fehlende niedrigschwellige, voraussetzungslose und offene (sowohl akzeptierende als auch szeneferne) Beschäftigungsangebote in Köln. Zum anderen mangelt es an Transparenz bzgl. des Versorgungsangebots: insbesondere in der Verwaltung ist wenig bekannt, was in anderen Bereichen gefördert wird/vorhanden ist. Angeregt wurden hier digitale Übersichtsportale o. ä., aber auch ein regelhafter Austausch der Akteure wie er im Rahmen der Fallrekonstruktionen begonnen hat (bspw. auch durch Fachtage).

Ein deutlicher Entwicklungsbedarf wurde bei *fallbezogener Zusammenarbeit* festgestellt: Vielfach arbeiten sehr viele verschiedene Akteure an den Fällen und es werden viele Maßnahmen gewährt. Gleichzeitig besteht wenig Kenntnis dazu, welche (professionellen) Akteure im Fall involviert sind und es fehlt eine eindeutige und umfassende Fallverantwortung (sowie ein Verfahren, wie ein Fallführungs-Mandat überhaupt bestimmt werden könne), Abstimmung von Hilfen, „warme“/begleitete Übergaben u. ä. Ein individuelles Controlling von Maßnahme-Verläufen bzw. -erfolgen fehlt weitgehend, z. T. einhergehend mit häufigen Zuständigkeitswechseln (dies wurde im Rahmen von Interviews und von Fallrekonstruktionen vor allem zum Jobcenter Köln deutlich). Rolle und Aufgaben der Psychosozialen Begleitung Substituierter scheinen unklar und z. T. deutlich weniger aktiv. Dies ist umso schwieriger, als Ambulant Betreutes Wohnen ebenfalls wenig definiert scheint und zwischen beiden Hilfen keine klaren Abgrenzungen bestehen und – noch relevanter – keine fallbezogene Abstimmung erfolgt.

Weitere Hinweise betreffen die unzureichende Einbindung von Psychiatrie und Psychotherapie – trotz massiver Störungsbilder bei der Klientel – sowie von Migrationshilfen.

Generell wurden Bedarfe deutlich, nicht nur die fallbezogene Zusammenarbeit weiterzuentwickeln (fallbezogener Austausch, Fallkonferenzen, gemeinsame Planungsinstrumente etc.), sondern auch Qualitätsstandards (bspw. für die PSB) zu definieren und als Maßgaben der Steuerung zu nutzen. Ein besonderer Fokus sollte dabei auf dem gezielten Aufbau und der systematischen Förderung von (Veränderungs-)Motivation liegen sowie auf einer fachlichen Reflexion des Spannungsfelds zwischen Freiwilligkeit und Kontaktverantwortung: Wie viel aktiver Zugang zu Klient*innen und aktives Nachgehen ist nötig?

Die Arbeitsgruppe votierte dafür, Weiterentwicklung partizipativ zu gestalten, also die Perspektive der Betroffenen stärker einzubeziehen. Da zugleich die Rekonstruktion von konkreten Fällen und die Einbeziehung von Praktiker*innen als gewinnbringend für den Erkenntnisprozess bewertet wurde, sollte dies auch zukünftig praktiziert werden.

Der „direkte Draht“

„Der direkte Draht“ ist der Name eines neu geschaffenen Partizipationsgremiums, in dem die Selbstvertretung Junkies, Ex-User und Substituierter – JES Köln und das Gesundheitsamt regelmäßig zu Gesprächen einladen. Die Treffen fanden seit dem konstituierenden Treffen am 24. Mai 2022 bei dem Drogenhilfeträger Vision in Kalk im Zwei-Monats-Rhythmus statt, jeweils am ersten Dienstag gerader Monate (August, Oktober, Dezember 2022). Ziel ist es, einen direkten Eindruck von Bedarfen und Einschätzungen Drogenkonsumierender einzuholen, um die Erkenntnisse in die Planungsprozesse, insbesondere des Gesundheitsamts, einzubeziehen. Die Teilnahme ist ohne Anmeldung und anonym möglich. Das Gesundheitsamt übernimmt in Abstimmung mit JES Köln die Verteilung der Einladungen über einen Verteiler der Sucht- und Drogenhilfeeinrichtungen in Köln. Die Treffen fanden bisher bei Vision in Kalk (24. Mai 2022, konstituierende Sitzung), im Gesundheitsamt am Neumarkt (02. August 2022), im Café Bach am Heumarkt (04. Oktober 2022) und nochmals bei

Vision in Kalk (06. Dezember 2022) statt. Die Treffen fokussierten jeweils auf ein Thema: Öffnungszeiten niedrigschwelliger Einrichtungen, gewünschte und fehlende Elemente im Angebot niedrigschwelliger Einrichtungen – allgemein und im neu einzurichtenden Konsumraum in Kalk. FOGS unterstützte Organisation und Umsetzung der Treffen, erstellte z. T. vorbereitende Unterlagen und übernahm die Weitergabe der Ergebnisse in die Lenkungsgruppe bzw. den Beirat Suchthilfe.

Auch wenn sich bisher erst wenige Personen an den Treffen beteiligt haben, konnten einige erste Hinweise zum Sucht- und Drogenhilfesystem zusammengetragen werden. Bspw. zeigte die Betrachtung der Öffnungszeiten niedrigschwelliger Einrichtungen, dass es nur wenig frauenspezifische Zeiten bzw. Orte gibt. Tatsächlich blieb unklar, ob es Kontakt- und Aufenthaltsräume nur für Frauen braucht – eindeutig war jedoch das Votum für mehr Notschlafstellen für Frauen, mindestens aber räumlich getrennte Schlafplätze. Die Drogenkonsumierenden votierten zudem für längere Öffnungszeiten bis in den späten Abend sowie für Öffnungszeiten an Wochenenden und – noch wichtiger – an Feiertagen (vor allem wenn es mehrtägige Feiertage sind). Angeregt wurde, dass verschiedene Angebote ihre Öffnungszeiten so aufeinander abstimmen, dass sie abwechselnd geöffnet sind.

Mit Blick auf das Angebotsspektrum niedrigschwelliger Einrichtungen wurden viele aus Sicht der Betroffenen relevante Bausteine identifiziert, die z. T. schon vorhanden sind, z. T. jedoch fehlen:

- Essen und Getränke
- Kostenlose Möglichkeit zu duschen (inkl. Bereitstellung von Rasierutensilien, Shampoo u. ä.), Kleiderkammer, Wäsche waschen und Ausgabe von neuer Unterwäsche und Socken
- Ladestationen für Mobiltelefone
- Verbandskasten – wichtig sei hierbei auch Spezialmaterial wie Hydrokolloid-Pflaster, Beratung zur Wundversorgung sowie Angebote der Gesundheitsprävention. Wichtig sei hier insbesondere eine aktive Ansprache (Safer Use, Zahnpflege, Händewaschkampagne, allg. Hygiene ...)
- Tages- bzw. 24-Stunden-Ruhebetten
- Freizeitangebote: Kunst (action painting u. a.), Fußballspielen und -turnier, Kickerturnier
- Spezifische Ansprache/Öffnungszeiten/Angebote für ältere Konsument*innen ggf. in Verbindung mit einem Fahrdienst für nicht-mobile Klient*innen
- (mehr) 1-Euro-Stellen, um Drogenkonsumierende verstärkt in die Arbeit im Cafébetrieb, in der Wäschekammer, für die Ansprache von Klient*innen etc. einzubinden.

Beim letzten Treffen des Jahres am 06.12.2022 wurden Bedarfe für Drogenkonsumräume, insbesondere Anforderungen an den geplanten Drogenkonsumraum in Kalk diskutiert. Auch hier wurde deutlich, dass Synergien mit dem Angebot von Vision oder – perspektivisch – mit dem eines Drogenkonsumraums in Mülheim genutzt werden sollten. Neben konkreten Anregungen zur Gestaltung des Drogenkonsumraums (u. a. Möglichkeit zum Ausruhen nach dem Konsumvorgang, genug Platz im Konsumraum, ausreichend Schließfächer) votierten die Teilnehmenden – angesichts der Beschaffenheit der aktuell in Umlauf befindlichen Drogen – für die Möglichkeit einer schnellen Drogenprüfung (drug checking).

3.3 Weiterentwicklung Planung und Steuerung (inkl. [Fach-]Controlling)

FOGS empfahl als Ergebnis der durchgeführten Bestandsaufnahmen und vertiefenden Analysen ein umfangreiches Maßnahmenpaket: Aufgrund der heterogenen Grundlagen und Formen der Finanzierung verschiedener Angebote (im Bereich der Suchtprävention, der Frühintervention sowie der

Sucht- und Drogenhilfe i. e. S) über die einzelnen Ämter der Stadt hinweg sollten zukünftig wesentliche Aspekte ämter- und behördenübergreifend geregelt und dabei wesentliche Schnittstellen insbesondere zum Jobcenter und zum LVR (Eingliederungshilfe) berücksichtigt werden. An eine zielführende Planung, Steuerung und ein (Fach)Controlling der Sucht- und Drogenhilfe sind dabei grundsätzlich folgende Anforderungen zu stellen:

- Eindeutige Zielbestimmung für Sucht- und Drogenhilfe sowie Auftragsgestaltung und Anforderungen im Rahmen kommunalen Förderungen.¹¹
- Alle (städtisch finanzierten/geförderten) Dienste und Einrichtungen von Sucht- und Drogenhilfe sollen angebotsbezogene Strukturdaten in einheitlicher Weise ausweisen, d. h. einheitliche Struktur und inhaltliche Dokumentationsstandards der Jahres-, Sach- und Tätigkeitsberichte der verschiedenen Akteure. Die Strukturdaten sollen geeignet sein, Zieldimensionen abzubilden bzw. Zielerreichung/Umsetzung von Vorgaben nachzuweisen (bspw. Mehrsprachigkeit, Fortbildung, Öffnungszeiten).
- Ebenso sollen Leistungen nach Art und Umfang einheitlich dokumentiert werden, wobei die Items ebenfalls dazu geeignet sein sollten, inhaltlich relevante Fragen zur Erreichung von Zielen bzw. (weiter) bestehenden Bedarfen zu beantworten.
- Alle (städtisch finanzierten/geförderten) Dienste und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe sollten die Daten der Klient*innen umfassend und einheitlich mittels des deutschen Kerndatensatz Sucht (KDS) dokumentieren. Dabei sollen die Dokumentationen möglichst wenig Missings aufweisen.¹²
- Die Vorgabe einheitlicher Dokumentationsstandards soll auch hinsichtlich niedrighschwelliger Angebote (u. a. Notschlafstellen, Kontaktläden, Konsumräume etc.) gelten. Auch für sie sollen ämterübergreifend definierte Vorgaben entwickelt werden.
- Für Planung und Steuerung der Sucht- und Drogenhilfe sowie die Bewertung von Bedarfen sollten perspektivisch (möglichst) auch aussagekräftige Daten von Diensten und Einrichtungen einbezogen werden, die Leistungen von Rehabilitations- bzw. Leistungsträger (u. a. auf Basis von SGB V, VI, IX und XI) durchführen, vorrangig (qualifizierte) Entzüge und (stationäre) Rehabilitationsmaßnahmen für Kölner Klient*innen.
- Ergänzend sollen punktuell zielgruppenspezifische und/oder an relevanten Fragestellungen, Themen, Bedarfen orientierte schriftliche Erhebungen und qualitative Befragungen/Formate von Diensten, Einrichtungen sowie von Drogengebrauchenden durchgeführt werden.
- Von großer Bedeutung für die Weiterentwicklung des Hilfesystems für sucht- und drogenabhängige Personen ist, dass alle relevanten Akteure einbezogen werden. FOGS hat dazu eine Gremienstruktur und ein Procedere vorgeschlagen, das im Kern vorsieht:
 - verbindliche Rückkopplung der Sachberichtsdaten mit den Trägern in bilateralen Qualitätsgesprächen (jährlich)
 - ämterübergreifende Auswertung der Daten (bspw. in der Steuerungsgruppe)
 - verbindliche Rückkopplung kölnweiter Daten, Diskussion der Ergebnisse und gemeinsame Ableitung von Konsequenzen mit den Trägern im Rahmen eines regelmäßig tagenden Gremiums (AG Daten).

¹¹ Zum damaligen Zeitpunkt war eine finale städtische Entscheidung über die Ausgestaltung der künftigen Förderprogramme und deren entsprechende Berücksichtigung in der Dokumentation noch offen.

¹² Optimal wäre der Einsatz eines personeneindeutigen, pseudonymisierten Klient*innen-Codes, um die Wege der Inanspruchnahme der Klientel nach Ort und Hilfeart verfolgen und so Angebote besser planen zu können. Dies wurde jedoch seitens FOGS und Verantwortlichen in Köln aufgrund der datenschutzrechtlichen Hürden verworfen.

Mithilfe einer derartigen Dokumentationssystematik können nicht nur Planung, Steuerung sowie (Finanz- und Fach-)Controlling datengestützt erfolgen, sondern auch die im Drogenhilfekzept formulierten Bedarfe perspektivisch regelmäßig verfolgt bzw. verifiziert werden. Diese Anforderungen an eine (einheitliche) Datengrundlage und an die Verfahren/Gremienstruktur wurden den Sucht- und Drogenhilfetägern im Rahmen der konstituierenden Sitzung der PAG am 20. September 2020 vorgestellt. Um gemeinsam an der Weiterentwicklung der Dokumentationsstandards zu arbeiten, wurden im Rahmen dieses Treffens zunächst zwei Unterarbeitskreise (UAK Beratungsstellen und UAK niedrigschwellige Angebote) initiiert, die später als gemeinsame AG Daten Suchthilfe weiterarbeiteten.

3.3.1 Weiterentwicklung der Datengrundlagen und Berichterstattung

Als Quintessenz aus Ist-Aufnahme und vertiefenden Bedarfsanalysen, bei denen wie bereits beschrieben deutlich geworden war, dass die offenen Fragen zu Bedarfslagen ohne eine bessere Datengrundlage nicht beantwortet werden können, setzte die Lenkungsgruppe als erste Priorität für die Umsetzung des Drogenhilfekzeptes die *Verbesserung der Datengrundlagen*. Nur unter Rückgriff auf valide Daten können zukünftig Bedarfe erfasst und darüber hinaus belastbare Grundlagen für Planung, Steuerung und (Fach)Controlling bereitgestellt werden. FOGS arbeitete im Folgenden an zwei Schwerpunkten:

- Weiterentwicklung der Dokumentation von Inanspruchnahme der Sucht- und Drogenhilfeangebote in Köln unter Verwendung des deutschen Kerndatensatz Sucht zur Schaffung datenbasierter Planungs- und Steuerungsgrundlagen
- Standardisierung des Berichtswesens (Datenbasis und Verfahren) für die Weiterentwicklung des Finanz- und Fachcontrollings.

Auf Basis der dargestellten Anforderungen und der Lücken bzgl. der bisherigen Dokumentation und Berichterstattung in der Stadt Köln entwickelte FOGS im Oktober 2020 einen Vorschlag für eine einheitliche Sachberichtsstruktur sowie verschiedene entsprechende Dokumentationsvorlagen und -instrumente. Erstellt wurden drei spezifische Berichtsvorlagen für Suchtberatung, niedrigschwellige Angebote und für Notschlafstellen sowie dazugehörig drei angepasste Manuale zur Nutzung. Auch im niedrigschwelligen Bereich sollen Mengengerüste und Klient*innen-Daten erhoben und ein entsprechendes Rückmelde- und Planungsprocedere eingeführt werden.

Im Sachbericht sollen künftig sowohl Daten zu Struktur als auch zu Ergebnissen dokumentiert werden, was auch den Anforderungen der parallel entwickelten Förderprogrammlogik des Dezernats V entspricht. Bei der Entwicklung der Berichtsstruktur wurde sichergestellt, dass Anforderungen sowohl zu Bedarfsüberprüfungen aus dem Drogenhilfekzept als auch zu definierten Zielen (Kultursensibilität, Partizipation, Einbezug von Selbsthilfe ...) möglich werden. Im Groben unterteilt sich der vereinheitlichte Sachbericht dabei in folgende Bereiche:



- *Strukturdaten* (analog KDS-E): U. a. zu Räumlichkeiten, Personal und Qualifikation, ergänzt um Dimensionen, die im Drogenhilfekzept benannt wurden, bspw. Kommunikationsformen

und Kompetenzen zu interkultureller Arbeit, gendersensible Beratung, Selbsthilfe, Partizipationsformate und Befragungen von Klient*innen in der Einrichtung, Qualitätssicherung etc.

- *Angebotsdaten* (je nach Angebotstyp): Übersicht der vorgehaltenen Angebote (Beratung, Vermittlung, Testung, Streetwork, Verpflegung, Hygiene, Notschlafbetten, Kleiderkammer etc.) wenn möglich mit Öffnungszeiten, um bspw. eine möglichst umfassende Erreichbarkeit der Hilfen abzubilden
- *Leistungsnutzung* (je nach Angebotstyp, insbesondere für den niedrighschwelligem Bereich): Erbrachte bzw. genutzte Leistungen (um bspw. auch Informationen zu Auslastung zu erhalten), darunter bspw. Anzahl Kontaktladenbesuche, Beratungen, ausgegebene Mahlzeiten, Nutzungen Kleiderkammer, ausgegebene Safer-Use- und Safer-Sex-Utensilien, HIV- und HCV-Tests, Weitervermittlung etc.
- *Daten zur erreichten Klientel* (analog KDS, vor allem für Beratungsstellen, aber auch für die Klientel, die in niedrighschwelligem Angeboten i. e. S. beraten wird): Erfassung ausgewählter Merkmale der Klient*innen und ihrer Betreuung (bspw. Vermittlung), um Aussagen zur Erreichung bestimmter Zielgruppen (bspw. Personen mit Migrationshintergrund oder zu suchtbelasteten Familien) treffen zu können.¹³
- *Wartelisten/Abweisungsgründe*: Zur Erfassung (längerer Wartezeiten) und Inanspruchnahme-Hürden (bspw. baulich, nach Geschlecht, Alter o. ä.), um Bedarfe identifizieren zu können.

Das Verfahren setzt dabei bezüglich der klient*innenbezogenen Daten (sowie in Teilen der Strukturdaten) auf die Nutzung des bei dem überwiegenden Teil der Träger eingesetzten KDS und damit die Vermeidung von Doppelerfassungen/-arbeit. Zugleich bietet die Nutzung der KDS-Basis die Möglichkeit, Kölner Ergebnisse mit denen anderer Großstädte in NRW und Deutschland zu vergleichen. Für diejenigen Angebote, die über kein Dokumentationssystem fallbezogener Daten verfügen, entwickelte FOGS ein Instrument zur Erfassung der für die Berichterstattung notwendigen Klient*innen-Daten. In Bezug auf Angaben zu Leistungen/Mengengerüsten insbesondere im niedrighschwelligem Bereich wurde zudem ein Instrument zur laufenden Erfassung der Daten aufgesetzt und den Sucht- und Drogenhilfeträgern zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus stellte FOGS auch ein angepasstes Instrument zur Erfassung der Monatsstatistik in Notschlafstellen zur Verfügung.

Die neue Berichtsstruktur ersetzt das bisherige Berichtswesen. Wesentlicher Bestandteil des (Fach)Controllings sind zudem jährliche ergänzende bilaterale Ziel- und Qualitätsgespräche mit den einzelnen Sucht- und Drogenhilfeträgern.

Die von FOGS dazu vorgelegten Entwürfe wurden über den Herbst 2020 und Winter 2020/2021 sowie im Frühjahr 2021 in mehreren Sitzungen mit den Sucht- und Drogenhilfeträgern¹⁴ diskutiert und in einem Pre-Test erstmalig für die Jahresberichterstattung 2020 (soweit möglich) und weiterhin als Testlauf für die laufende Dokumentation im Jahr 2021 genutzt. Zur Unterstützung der Umsetzung wurden für Beratungsstellen, Kontaktläden und Notschlafstellen wie erwähnt je spezifische Manuale erstellt. Sowohl die Instrumente als auch die Manuale wurden in der Folge entsprechend der Rückmeldungen aus den Praxiserfahrungen angepasst. Zum Jahreswechsel 2021/2022 wurden die Vorlagen und Instrumente abschließend fertiggestellt, sodass die Berichterstattung für das Jahr 2021 nach dem neuen System erfolgen konnte. Für einige Sucht- und Drogenhilfeträger bestanden allerdings noch Schwierigkeiten in Bezug auf die geforderten angebotsspezifischen Auswertungen auf Basis der eigenen Dokumentationsroutinen. Zudem steht noch eine landesweite Anpassung der KDS-Kurz-

¹³ Eine zunächst vorgesehene Erfassung von Sozialraum oder PLZ wurde wieder zurückgezogen.

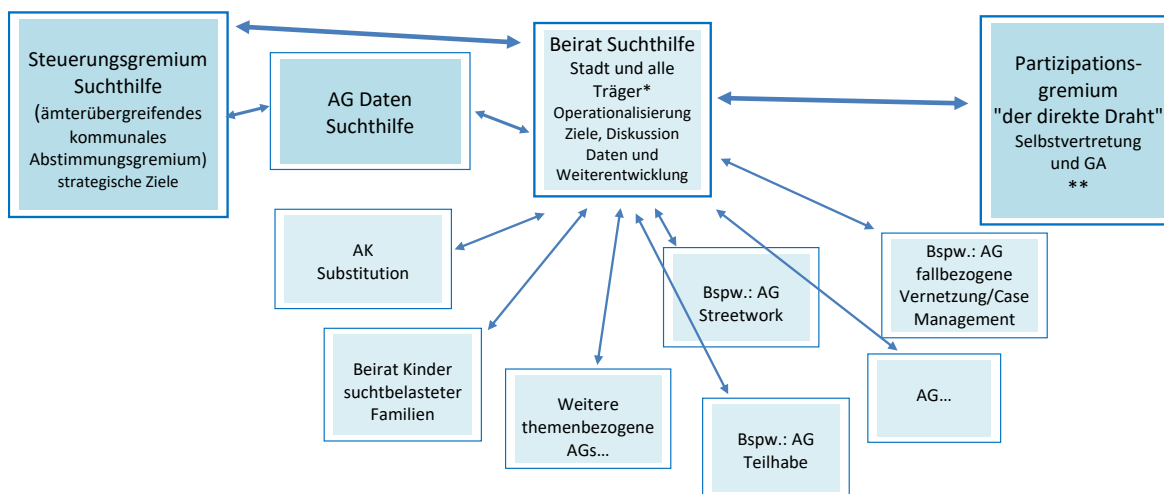
¹⁴ Der UAK Beratungsstellen tagte am 04. November 2020, 15. Dezember 2020 und 03. März 2021, der UAK niedrighschwellige Angebote am 04. November 2020, 14. Januar 2021 und 14. März 2021. Hinzu kommen ein zusätzlicher Termin zu den Notschlafstellen am 27. April 2021 sowie vorbereitende und klärende Gespräche mit dem Amt für Soziales, Arbeit und Senioren und dem Jobcenter.

auswertungen des beauftragen Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD) aus, die auf Anregung der Stadt Köln initiiert werden konnte.

3.3.2 Weiterentwicklung der Planungs- und Steuerungsgremien

Neben den Erkenntnissen aus Bestandsaufnahme und -analyse sowie den von FOGS in den letzten Jahren durchgeführten Evaluationsprojekten fußen die Überlegungen zur Weiterentwicklung der Planungs- und Steuerungsgremien in der Stadt Köln auch auf einem Vergleich entsprechender Strukturen in anderen Großstädten (vgl. Anhang D). Für Köln wurde im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation des Drogenhilfekonzpts gemeinsam mit der Lenkungsgruppe eine neue Gremienstruktur entwickelt (vgl. Abb. 3):

Abb. 3: Vorschlag zur neuen Gremienstruktur Suchthilfe Köln



* sofern kommunal bzw. zuwendungsfinanziert

** zusätzlich: Instrumente zur Sicherstellung von Beteiligung

Steuerungsgremium Suchthilfe der Stadt Köln

Für Koordinierung und Abstimmung von Planung und Steuerung der Kölner Sucht- und Drogenhilfe sowie zu Umsetzung und Weiterentwicklung des Drogenhilfekonzpts wurde in der zweiten Phase der Evaluation die ämter- und behördenübergreifende Steuerungsgruppe Suchthilfe geschaffen. Entsprechend der in der Lenkungsgruppe gemeinsam entwickelten Geschäftsordnung sind in diesem Gremium Vertreter*innen folgender kommunaler Akteure repräsentiert: Dezernat V – Soziales, Gesundheit und Wohnen, Dezernat IV – Bildung, Jugend und Sport, Gesundheitsamt, Amt für Soziales, Arbeit und Senioren, Amt für Kinder, Jugend und Familie sowie Landschaftsverband Rheinland (LVR) als Träger der Eingliederungshilfe und überörtlicher Träger der Sozialhilfe und Jobcenter Köln als Träger von SGB-II-Maßnahmen inkl. der Kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II. Die Steuerungsgruppe ist übergreifend auf die fachliche Abstimmung der Ziele und Maßnahmen der Suchthilfe der Stadt Köln ausgerichtet. Im Rahmen dieser Zielsetzung sollen die bestehenden Angebotsstrukturen überprüft und Handlungsbedarfe identifiziert, beraten und bewertet sowie Handlungsoptionen entwickelt werden. Im Einzelnen kommen dem Gremium folgende Aufgaben zu:

- Beratung und Begleitung der Weiterentwicklung des Drogenhilfekonzepts zu einem Suchthilfekonzept
- Datenbasierte Entscheidungsfindung insbesondere mit Blick auf Mitteilungen und Beschlussvorlagen für die politischen Gremien der Stadt Köln
- Bewertung der Bedarfsgerechtigkeit, der Ergebnisse und soweit möglich die Wirkung der Angebote und jährlich erbrachten Leistungen der kommunal finanzierten Suchthilfe
- Abstimmung der Datengrundlagen im Hinblick auf die Umsetzung der städtischen Fördersystematik und das Controlling der kommunal finanzierten Leistungen.

Das Steuerungsgremium trifft sich i. d. R. zwei Mal im Jahr, bei Bedarf häufiger. Der Vorsitz des Gremiums wird vom Beigeordneten des Dezernats V, die Geschäftsführung vom Gesundheitsamt wahrgenommen. Wie in der Geschäftsführung festgelegt, arbeitet das Steuerungsgremium eng mit dem Beirat Suchthilfe zusammen und prüft und bewertet dessen Empfehlungen.¹⁵

Als Unterstützung des Steuerungsgremiums und zur Bearbeitung operativer Aufgaben wird das im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung geschaffene Gremium der *Lenkungsgruppe* (s.o., Abs. 2.2.1) in der mittlerweile erreichten Form weiterarbeiten und sich bei Bedarf zwischen den Steuerungsgruppensitzungen treffen.

Beirat Suchthilfe (und Suchtprävention)

Als zweites Gremium wurde der Beirat Suchthilfe als zentrales Gremium für den Austausch zwischen Verwaltung und Suchthilfe- und Suchtpräventionsträgern eingerichtet. Die Konstituierung erfolgte in der dritten Sitzung der Projektbegleitenden Arbeitsgruppe (PAG; 11. August 2022). Mitglieder dieses Gremiums, das Suchthilfe und Suchtprävention umfasst, sind Vertreter*innen der für die Sucht- und Drogenhilfe der Stadt Köln zuständigen Ämter und Behörden, das Jobcenter sowie die Sucht- und Drogenhilfeträger bzw. ihre entsprechenden Abteilungen und Einrichtungen. Entsprechend der gemeinsam zwischen den Mitgliedern verabschiedeten Geschäftsordnung ist der Beirat Sucht vor allem auf die Beratung aktueller sucht- bzw. fachpolitischer Entwicklungen zur Weiterentwicklung des Kölner Hilfesystems für suchgefährdete und suchtkranke Menschen sowie die Unterstützung von Planung und Umsetzung neuer (kommunaler) Angebote ausgerichtet. Darüber hinaus ist er für die Förderung des träger- und einrichtungsübergreifenden Austauschs, der Abstimmung und Kooperation zuständig. Schließlich kommt dem Gremium die fachliche Beratung zu Zielen und Maßnahmen von Suchtprävention und Suchthilfe in der Stadt Köln zu. Dafür werden gemeinsam Handlungsbedarfe bzw. -vorschläge identifiziert, beraten und bewertet sowie Handlungsoptionen entwickelt.

Übergreifend werden vom Beirat Suchthilfe folgende Aufgaben wahrgenommen:

- Beratung, Unterstützung und Begleitung des Steuerungsgremiums Suchthilfe der Stadt Köln
- Bewertung der Bedarfsgerechtigkeit, der Ergebnisse und soweit möglich die Wirkung der Angebote und jährlich erbrachten Leistungen der kommunal finanzierten Suchthilfe
- Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben arbeitet der Beirat datenbasiert und greift dabei auf Arbeiten aus der AG Daten Suchthilfe zurück.

In der Wahrnehmung seiner Aufgaben kann der Beirat Suchthilfe Arbeitsgruppen einrichten bzw. bestehende Arbeitsgruppen einbinden, stimmt sich in Bezug auf die Datengrundlagen mit der AG Daten Suchthilfe ab und tauscht sich mit Gremien von Selbsthilfe und Selbstvertretung sowie mit

15 Vgl. zu den einzelnen Punkten die Geschäftsordnung des Steuerungsgremiums Suchthilfe, die am 29. November 2022 in Kraft getreten ist (Anhang H).

anderen Gremien/Akteuren aus Suchthilfe und Suchtprävention sowie angrenzenden Arbeitsfeldern aus.

Der Beirat Suchthilfe trifft sich i. d. R. viermal jährlich. Der Vorsitz des Gremiums wird durch die Suchtkoordination des Gesundheitsamts wahrgenommen, wo auch die geschäftsführende Stelle des Beirats Suchthilfe verortet ist. In ihrer Vorsitzfunktion sichert die Suchtkoordination den Informationsfluss zwischen dem Beirat Suchthilfe und dem ämterübergreifenden Steuerungsgremium Suchthilfe.¹⁶

AG Daten Suchthilfe

Im Verlauf des Evaluations- und Begleitungsprozesses zur Umsetzung des Drogenhilfekonzepts wurde deutlich, wie wichtig eine gute und umfassende Datengrundlage für Planung und Steuerung eines bedarfsgerechten Sucht- und Drogenhilfesystems bzw. einzelner Angebote ist. Das wird auch von der Verwaltung der Stadt Köln und den Trägern der Sucht- und Drogenhilfe, der Selbsthilfe und der Selbstvertretung so gesehen. Diese Datengrundlage sollte aus Sicht von FOGS gemeinsam von Verwaltung und Trägern erarbeitet und analysiert werden, deshalb wurde die AG Daten Suchthilfe gegründet.

Ziele des Gremiums sind die Verbesserung der Datengrundlage durch Weiterentwicklung und Qualitätssicherung einer einheitlichen Dokumentation, die Weiterentwicklung geeigneter Erfassungsformate sowie die Nutzung relevanter Daten. Den Daten kommen sowohl eine wichtige Bedeutung für die zielgruppenbezogene Ausrichtung der bestehenden Angebote als auch für die gemeinsame bedarfsorientierte Weiterentwicklung des Angebotspektrums der Sucht- und Drogenhilfe zu.

Die AG Daten Suchthilfe berät den Beirat Suchthilfe und das Steuerungsgremium Suchthilfe in Hinblick auf Erfassung, Auswertung und Nutzung der im Drogen- und Suchtbereich der Stadt Köln erzeugten angebots- und klient*innenbezogenen Daten mit Fokus auf technische und methodische Fragen. Laut ihrem Selbstverständnis übernimmt die AG Daten Suchthilfe folgende Aufgaben:

- Analyse und methodische Bewertung relevanter Daten der Kölner Sucht- und Drogenhilfe; ggf. auch im Vergleich zu anderen Kommunen, Land und Bund.
- Aufbereitung der Daten mit Blick auf die regelmäßige Berichterstellung.
- Bearbeitung von datenbezogenen Anfragen für die Planung und Steuerung durch den Beirat Suchthilfe und das Steuerungsgremium Suchthilfe.
- Qualitätssicherung, Schwerpunktsetzung und Weiterentwicklung der Regeldokumentation
- Entwicklung von weiteren (zielgruppenbezogenen) Bedarfsanalysen
- Einbezug und Sichtung weiterer Daten aus nichtkommunalfinanzierten Angeboten, angrenzenden Helfefeldern und Schnittstellenbereichen.

Mitglieder der AG Daten Suchthilfe können Vertreter*innen von Gesundheitsamt, Amt für Soziales, Arbeit und Senioren, Amt für Kinder, Jugend und Familie sowie von Träger und Einrichtungen kommunal finanzierter Suchthilfeangebote, von Selbsthilfe und von Selbstvertretungsorganisationen werden. Die AG Daten Suchthilfe hat sich in den Jahren 2021 und 2022 je dreimal getroffen und gemeinsam die Dokumentationsgrundlagen abgestimmt (s.o.) sowie erste Auswertungen diskutiert.

¹⁶ Vgl. Geschäftsordnung des Beirats Suchthilfe, die am 1. September 2022 in Kraft getreten ist (Anhang I).

Partizipationsgremium „der direkte Draht“

Das Partizipationsgremium „der direkte Draht“ wurde gegründet für die Kommunikation mit (ehemaligen) Suchtmittelkonsumierenden. Das Gesundheitsamt bekommt damit ein Format, über das es Betroffenenexpertise direkt einholen und einbeziehen kann. Aktuell fokussiert das Gremium auf szenenaher Drogenkonsumierende. Ziel ist, die Erkenntnisse in die Planungsprozesse, insbesondere des Gesundheitsamts, einzubeziehen. So wurde am 6.12.2022 über Anforderungen an niedrigschwellige Angebote – Fokus: der geplante Drogenkonsumraum in Kalk – gesprochen. Das Gremium wird von JES als Selbstvertretung Drogenkonsumierender und dem Gesundheitsamt getragen. Nach mehreren Planungstreffen und einer konstituierenden Sitzung am 24. Mai 2022 bei Vision in Kalk wird nun alle zwei Monate jeweils am ersten Dienstag gerade Monate zu einem Austausch eingeladen.

Das Gesundheitsamt übernimmt in Abstimmung mit JES die Verteilung der Einladungen über einen Verteiler der Drogenhilfeeinrichtungen in Köln. Die Teilnahme ist ohne Anmeldung und anonym möglich (vgl. Kap. 3.2.4). In jeder Sitzung wird abschließend ein Thema für das nächste Treffen abgestimmt, das zu Beginn des nächsten Treffens jedoch auch geändert werden kann. Es wird kein offizielles Protokoll erstellt, jedoch zum Abschluss der Treffen die Ergebnisse resümiert und festgehalten. Wer will, macht sich ein Foto vom Flipchart. Nachdem bisher FOGS teilgenommen und die Ergebnisse in Lenkungsgruppe und Beirat Suchthilfe transportiert hat, sollte dies nun über das Gesundheitsamt sichergestellt werden.

Noch werden die Treffen nicht stark besucht. Hier werden Optimierungsbedarfe hinsichtlich der Information zu den Treffen deutlich sowie bzgl. einer szenenahen und wertschätzenden Gestaltung der Treffen. Zugleich sollte das Format entweder auch für andere Zielgruppen (bspw. Alkoholabhängige, jugendliche Suchtmittelkonsumierende, Chemsex-User) geöffnet oder für diese jeweils eigene Foren ergänzt werden.

4 Zusammenfassende Bewertung und weiterführende Handlungsempfehlungen

Im Jahr 2017 beauftragte der Rat der Stadt Köln die Verwaltung mit der Erarbeitung eines Drogenhilfekonzepts (DHK). Der Prozess sollte wissenschaftlich begleitet werden. Aufgrund von verschiedenen Verzögerungen wurde die FOGS – Gesellschaft für Forschung und Beratung im Gesundheits- und Sozialbereich mbH, Köln jedoch erst nach Abschluss des letzten Meilensteinworkshops zur Erstellung des DHK zum 1. Juli 2019 beauftragt. Ziel und Auftrag der auf drei Jahre geplanten wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation konzentrierten sich also auf die *Umsetzung* des DHK. Zu Beginn der Arbeit wurde der Auftrag nochmals dahingehend geschärft, dass Planung und Steuerung der kommunal finanzierten Hilfen im Fokus stehen und es eher um wissenschaftliche Begleitung als um Evaluation gehen sollte.

FOGS realisierte dann zunächst eine Bestandsaufnahme zu kommunaler Planung und Steuerung – über verschiedene Ämter, Dezernate und weitere Stellen (LVR, Jobcenter Köln) hinweg. In der Folge wurde die Bestandsaufnahme auf die Träger von Sucht- und Drogenhilfen ausgeweitet und die Datengrundlagen analysiert. FOGS untersuchte systematisch, welche Datenquellen zur Abschätzung der vielen im DHK offen gebliebenen bedarfsbezogenen Fragen herangezogen werden könnten. Tatsächlich waren Planung und Steuerung kaum ausgebildet, valide Planungsgrundlagen fehlten und die ämterübergreifende Abstimmung verschiedener Hilfen für denselben Personenkreis nur rudimentär vorhanden. Das Ergebnis verwies auf die Notwendigkeit von Koordinierung, angefangen bei der Abstimmung von gemeinsam in der Stadt Köln abgestimmten Zielen bzw. einer Operationalisierung dieser mit Blick auf die Sucht- und Drogenhilfe.

Mittlerweile begrenzten die Einschränkungen durch die Corona-Pandemie weitere Arbeitsschritte der wissenschaftlichen Begleitung der Umsetzung des Drogenhilfekonzpts ebenso wie die Entwicklung kooperativer Arbeitsformen zwischen der Stadt Köln und den Sucht- und Drogenhilfeträgern. Später band die Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine weitere Ressourcen – insbesondere in den auch für Sucht- und Drogenhilfe relevanten Ämtern. Aufgrund dieser schwierigen Rahmenbedingungen wurde die wissenschaftliche Begleitung (kostenneutral) um sechs Monate verlängert, um so über Sommer und Herbst 2022 letzte Arbeitsschritte in Präsenz realisieren zu können.

Gleichwohl konnte die wissenschaftliche Begleitung wichtige Maßnahmen in Angriff nehmen und Ergebnisse erreichen:

- Bewertung des Drogenhilfekonzpts und Anregungen zur Weiterentwicklung (Expertise FOGS, Fachgespräch Suchtkoordination, Trägergespräche)
- Bestandsaufnahme zu Planung und Steuerung in Köln (s. o., Gespräche mit verschiedenen Stadtverwaltungen und weiteren Leistungsträgern, Sekundäranalyse von Planungsunterlagen und -verfahren, Gespräche mit Kölner Träger von Sucht- und Drogenhilfe)
- Vergleich ausgewählter Strukturdaten aus der Stadt Köln mit anderen deutschen Großstädten
- Sekundäranalyse von Daten aus Köln und Durchführung weiterführender Bedarfserhebungen
- Erprobung und Umsetzung verschiedener Formate zur Beteiligung der Zielgruppe
- Verbesserung der Datenbasis für Planung und Steuerung durch Entwicklung einer kölnweiten Dokumentationsstruktur über alle Helfefelder, auch im niedrigschwelligen Bereich
- Entwicklung eines neuen städtischen (Fach-)Controllings mit einheitlicher und auf dem Deutschen Kerndatensatz Sucht (KDS) basierender Sachberichtsstruktur und eines Procedere für den Qualitätsdialog mit den Trägern
- Initiierung einer neuen Gremienstruktur insbesondere mit Blick auf Planung und Steuerung
- Laufende bedarfsbezogene Beratung von Suchtkoordination/Gesundheitsamt zu Fachfragen der Sucht- und Drogenhilfe, zu Konzeptentwicklung und zur Steuerung des Entwicklungsprozesses.

FOGS implementierte gemeinsam mit dem Gesundheitsamt eine Projektstruktur mit zwei zentralen Abstimmungs- und Beratungsgremien: der Lenkungsgruppe mit verschiedenen in Sucht- und Drogenhilfe involvierten Ämtern/Leistungsträgern (17 Sitzungen) und der projektbegleitenden Arbeitsgruppe mit Vertretungen aus Verwaltung und Trägern (3 Sitzungen), ergänzt um zunächst zwei Unter-Arbeitsgruppen zur (Weiter-)Entwicklung von Datengrundlagen für Suchtberatung und für niedrigschwellige Hilfen, die schließlich zur AG Daten Sucht zusammengefasst wurde. Diese Gremien werden nach Abschluss der wissenschaftlichen Begleitung mit neu justierter Aufgabenstellung weiterarbeiten.

Im Folgenden sollen abschließend die aus der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation abgeleiteten Handlungsempfehlungen sowie zunächst die zugrundeliegenden Leitlinien zur Weiterentwicklung der Kölner Sucht- und Drogenhilfe dargestellt werden.

4.1 Leitlinien für die Weiterentwicklung der Kölner Sucht- und Drogenhilfe

Vorab sei bemerkt, dass der Gegenstand der Untersuchungen auftragsgemäß die Drogenhilfe in der Stadt Köln war, die Erkenntnisse beziehen sich deshalb vor allem darauf. Gleichwohl zielen die Empfehlungen darüber hinaus in Richtung einer integrierten Sucht- und Drogenhilfe.

Die Evaluation konnte aufzeigen, dass die Stadt Köln über ein weitgehend differenziertes Hilfesystem für drogenkonsumierende Menschen mit präventiven, niedrigschwiligen, behandlungs- und beratungsbezogenen sowie teilhabeorientierten Angeboten verfügt. Gleichwohl sieht das Evaluationsteam für die Stadt Köln einen mittel- und langfristig (drei bis fünf Jahre) umzusetzenden *Nachsteuerungs- bzw. Weiterentwicklungsbedarf*. Dieser sollte den Masterplan des Dezernats V mit Blick auf Sucht- und Drogenhilfe konkretisieren und sich insbesondere an folgenden Leitlinien orientieren:

- Mittel- und langfristig sollte das vorliegende Drogenhilfekzept der Stadt Köln sukzessive zu einem *Konzept für alle Menschen mit Suchtgefährdung und suchtbefragten Problemlagen* fortgeschrieben werden unabhängig von Suchtmittel oder -form – beginnend mit stoffgebundenen Suchtformen. Dabei sollte der Blick von Prävention über Frühintervention bis Hilfe reichen. Mit Blick auf die komplexen Hilfe- und Unterstützungsbedarfe von Menschen mit Sucht- und Drogenproblemen sollte in der Stadt Köln künftig ein *integrierter Gesamtversorgungsansatz* umgesetzt werden.
- Verstärkung einer *systematischen Planung und Steuerung* von Angeboten und Hilfen sowie des Ressourceneinsatzes unter Maßgabe der Ziel- und Bedarfsgerechtigkeit sowie der Funktionalität der Versorgung von Menschen mit Sucht- und Drogenproblemen. Dabei sollten Planung und Steuerung dezernats-, ämter- und leistungsträgerübergreifend ausgestaltet sein und sich sowohl auf die Weiterentwicklung der Angebotsstrukturen (Systemsteuerung) als auch auf die Planung und Organisation individueller Hilfeprozesse (einzelfallbezogene Steuerung) beziehen.
- Intensivierung eines *ziel- und datenbasierten sowie konzeptgesteuerten, vorausschauenden Handelns* im Hinblick auf einen bedarfsbezogenen Aus- bzw. Umbau der Suchthilfe insgesamt und der einzelnen Angebotsbausteine, um dadurch die mit dem Drogenhilfekzept gesetzten Ziele kurz-, mittel- und langfristig zu erreichen.
- Die Art und Weise der Leistungserbringung der Kölner Suchthilfe (u. a. Ziele, Zielgruppen, Arbeitsansätze, Anzahl und Angebotsspektrum der Hilfen, Basis- und weiterführende Qualifikationen der Mitarbeiter*innen etc.) sollte dem *aktuellen Stand der Fachlichkeit* entsprechen, d. h. basierend auf Zielen, Leitlinien und (Qualitäts-)Standards. Die Angebote sollten z. B. auf (möglichst) frühe Intervention, Ressourcenorientierung, Selbst- vor Fremdhilfe usw. ausgerichtet sein. Zudem sollte angesichts der herausgehobenen Bedeutung, die das Drogenhilfekzept der Motivierenden Gesprächsführung zumisst, dem Transtheoretisches Modell¹⁷ bzw. der Motivierenden Gesprächsführung¹⁸ dabei ein besonderer Stellenwert zukommen und dazu explizit Fachlichkeit und Umsetzung gefördert werden.
- Sucht- und Drogenhilfen sollten *personenzentriert* erfolgen und eine *umfassende Teilhabe* von Menschen mit Sucht- und Drogenproblemen sicherstellen, die sowohl die Ermöglichung von Eigenverantwortung und Selbstbestimmung als auch die volle und wirksame gesellschaftliche Teilhabe in allen Lebensbereichen beinhaltet (vgl. dazu insbesondere die Vorgaben des Bundes-teilhabegesetz/SGB IX).
- Insgesamt sollte die *Ziel- und praxisorientierte Verknüpfung* der im Suchthilfesystem handelnden Leistungsträger, Einrichtungen, Dienste und Berufsgruppen verstärkt sowie die *Zusammenarbeit unter diesen Akteuren und mit Betroffenen und deren Angehörigen* intensiviert werden.
- Künftig sollte mit Blick auf eine personenzentrierte Hilfeerbringung systematisch eine enge (fallbezogene und institutionelle) Kooperation der Dienste und Einrichtungen der Suchthilfe mit Leistungsanbietern angrenzender Versorgungssektoren (vorrangig der Jugendhilfe, der sozial-psychiatrischen Versorgung, der Wohnungslosenhilfe und dem Jobcenter), der Selbsthilfe und

¹⁷ Vgl. Prochaska, J.O., Velicer, W.F., DiClemente, C.C. et al. (1988). Measuring processes of change: applications to the cessation of smoking. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*. 56: 520-528.

¹⁸ Vgl. Miller, W.R. & Rollnick, S. (2015). Motivierende Gesprächsführung: Motivational Interviewing. 3. Auflage des Standardwerks in Deutsch. Freiburg i. Br.: Lambertus.

der Selbstvertretung sowie verschiedener Rehabilitations- und Leistungsträger entwickelt werden, um so „*Hilfen wie aus einer Hand*“ umzusetzen.

- Perspektivisch sollte sowohl auf der Angebots- als auch auf der Hilfesystem-Ebene *Wirkungsorientierung* eine größere Bedeutung zukommen: Welche Ziele sind vorrangig? Und werden sowohl vom Hilfesystem als auch im Einzelfall die intendierten Ziele erreicht? Mit welchen Ressourcen bzw. auf welchen Wegen? Wie lässt sich Zielerreichung optimieren? Um derartige Fragen zu beantworten, müssen in der Stadt Köln in den nächsten Jahren nach und nach die organisatorischen, personellen und datenbezogenen Voraussetzungen sowohl im Gesundheitsamt (als dem für die Sucht- und Drogenhilfe vorrangig zuständigen Amt) und in anderen Verwaltungen als auch bei Trägern und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe geschaffen werden.
- Im Bereich der Sucht- und Drogenhilfe sollten verstärkt Formen und Möglichkeiten der *Partizipation*, Mitwirkung bzw. Mitbestimmung Betroffener ein größerer Stellenwert eingeräumt werden. Dabei geht es sowohl um Selbstvertretung im Rahmen kommunaler Planung und Steuerung (und der dazu bestehenden Gremien), als auch um den Einbezug von Betroffenenexpertise bei der Planung und Umsetzung von Angeboten und Maßnahmen.

Diese Leitlinien sollten als ein fachlicher Bezugsrahmen für die kurz-, mittel- bis langfristig vorzunehmende Neuausrichtung und Weiterentwicklung der Angebotsstrukturen im Bereich der Sucht- und Drogenhilfe sowie der Hilfen angrenzender Versorgungsbereiche dienen. Darüber hinaus sollten die Leitlinien auch als Eckpunkte einer handlungsfeld- und zielgruppenübergreifenden (integrierten) kommunalen Planung und Steuerung der Stadt Köln berücksichtigt werden.

4.2 Schaffung von Steuerungs- und Planungsgremien

Im Verlauf der zweiten Phase der Evaluation wurden mehrere Gremien geschaffen, die die Planung und Steuerung der Kölner Sucht- und Drogenhilfe sowie die Einbeziehung der Betroffenen in diese Prozesse – im Sinne der dargestellten Leitlinien – neu ausrichten bzw. strukturieren sollen. Aus Sicht des Evaluationsteams sollten diese *neu geschaffenen Planungs- und Steuerungsgremien* – in der organisatorischen und fachlichen Zuständigkeit des Gesundheitsamts – entsprechend der ihnen zugewiesenen Funktionen/Aufgaben „mit Leben gefüllt werden“ und – wenn erforderlich – nach und nach in ihren Aufgaben fortentwickelt werden. D. h.:

- *ämter- und behördenübergreifendes Steuerungsgremium Suchthilfe (kommunale Akteure/Leistungsträger)*: Zur fachlichen Abstimmung (strategischer) Ziele und Maßnahmen hinsichtlich der Weiterentwicklung bzw. Neuausrichtung der Kölner Sucht- und Drogenhilfe sowie als Verbindung in/zur Berichterstattung an die Politik. Mit Blick auf eine notwendige operative Unterstützung dieses Gremiums rät FOGS dazu, die im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung implementierte Lenkungsgruppe mit Vertretungen aller involvierten Kölner Ämter sowie Jobcenter Köln und LVR weiterzuführen.
- *Beirat Suchthilfe (kommunale Akteure und Sucht-/Drogenhilfeträger)*: Fachliche Beratung zu (strategischen) Zielen und Maßnahmen im Bereich von Suchtprävention, Frühintervention, Sucht- und Drogenhilfe sowie Beratung, Begleitung und Unterstützung des Steuerungsgremiums Suchthilfe. Der Beirat Suchthilfe sollte die Fach- und Praxisexpertise in der Stadt bündeln und systematisch die Arbeit bestehender und neu zu schaffender Arbeitsgruppen im Suchtbereich in den Blick nehmen bzw. Einbeziehen (bspw. Dienstagsrunde, AG Substitution). Dies könnte bspw. durch eine Verankerung fester Tagesordnungspunkte in den Beiratssitzungen erfolgen. Angeraten wird zudem, Beiratsmitgliedern feste Zuständigkeiten für bestimmte Gremien

zuzuordnen – ggf. arbeiten sie sowieso dort mit. „Zuständig“ bedeutet dabei, dass das Beiratsmitglied sicherstellt, im Beirat über die Arbeit des Gremiums berichten zu können und umgekehrt das Gremium über Entwicklungen im Beirat zu informieren.

- *AG Daten Suchthilfe (kommunale Akteure und Sucht-/Drogenhilfeträger)*: neu implementierte und herausgehoben wichtige Arbeitsgruppe im Kontext des Aufbaus Planungsgrundlagen; Beratungsfunktion in Bezug auf Erfassung, Auswertung, Interpretation und Nutzung der im Sucht- und Drogenbereich der Stadt Köln erzeugten struktur-, angebots- und klient*innenbezogenen Daten mit Fokus auf technischen und methodischen Fragen sowie der Weiterentwicklung des Hilfesystems und der Anpassung auf je spezifische Fragestellungen.
- *Partizipationsgremium „der direkte Draht“ (Suchtkoordination und Drogengebrauchende)*: Direkte Einbeziehung der Expertise und der Bedarfe Betroffener in Planung und Weiterentwicklung von Angeboten und Hilfen im Sucht- und Drogenhilfebereich. Aktuell auf szenenahen Drogenkonsum fokussiert, perspektivisch um andere Zielgruppen zu erweitern bzw. Schaffung ergänzender Foren.

4.3 Verbesserung der Datengrundlagen und der Berichtstruktur

Für eine zielführende Umsetzung kommunaler Planung, Steuerung und eines angebotsbezogenen (Fach-)Controllings müssen – wie die Erfahrungen in anderen Großstädten zeigen – neben dafür zuständigen Gremien (s. o.) vor allem folgende *Voraussetzungen* geschaffen werden:

- Schaffung aussagekräftiger Datengrundlagen
- einheitliche Dokumentation von
 - Strukturdaten
 - Angebotsdaten
 - Daten zur Nutzung von Leistungen (nach Umfang und Art)
 - Daten zu den erreichten Klient*innen (analog KDS) von Beratungsstellen und niedrigschwelligen Angeboten
- einheitliche Erfassung von Inanspruchnahmehürden und ggf. von (längeren) Wartezeiten
- (ergänzend) schriftliche Erhebungen/qualitative Befragungen zu spezifischen Fragestellungen
- einheitlich strukturierte Sachberichte der Dienste und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe.

FOGS hat im Rahmen der Evaluation – gemeinsam mit Trägern und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe – zum einen eine einheitliche *Struktur für die Erstellung der Sachberichte* entwickelt, die das bisherige Berichtswesen ablöst. Zum anderen wurde sowohl ein einheitliches Item-Set für die Erfassung der Nutzer*innen niedrigschwelliger Hilfen als auch – anknüpfend an den KDS – für Klient*innen der Beratungsstellen abgestimmt. Die hierüber erfassten Daten sind dann jeweils Gegenstand der von den Trägern und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe zu erstellenden Sachberichte. Im Zeitraum 2020 bis 2021 wurden die neue Struktur der Sachberichte als auch die Dokumentationsinstrumente erprobt.

Die Erfahrungen müssen nun – unter Berücksichtigung der (Daten-)Rechtslage – gemeinsam mit den Trägern und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe mit Blick auf ggf. erforderliche Modifikationen und Ergänzungen erörtert werden.

Hierzu schlägt FOGS folgendes Prozedere vor:

- ämter- und behördenübergreifende Diskussion der ausgewerteten kölnweiten Daten mit Blick auf die Weiterentwicklung des Hilfesystems für sucht- und drogenabhängige Personen (im Steuerungsgremium Suchthilfe und im Beirat Suchthilfe)
- verbindliche Rückkopplung und Diskussion der Sachberichtsdaten mit den Trägern und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe in bilateralen Qualitätsgesprächen mit Zielbestimmung für das nächste Jahr (jährlich)
- verbindliche Rückkopplung kölnweiter Daten, Diskussion der Ergebnisse und Ableitung von Konsequenzen gemeinsam mit den Trägern und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe sowie den beteiligten Ämtern im Rahmen der regelmäßig tagenden AG Daten Suchthilfe.

Im Rahmen dieser Verfahrensschritte können nicht nur Planung, Steuerung und (Fach)Controlling datengestützt erfolgen, sondern auch die im Drogenhilfekzept formulierten Bedarfe perspektivisch regelmäßig verfolgt bzw. verifiziert werden. Zukünftig sollten die Möglichkeiten ausgebaut und so auch Daten zu Leistungen der Eingliederungshilfe und des SGB II für den Personenkreis einbezogen werden – insbesondere hinsichtlich sozialraumbezogener Planung.

4.4 Weiterentwicklung bestehender und Schaffung neuer Angebote

Im Rahmen der Evaluation des Drogenhilfekzeptes bzw. im Vergleich zu Hilfesystemen im Sucht- und Drogenbereich anderer Großstädte geht es in Köln aufgrund des vorhandenen differenzierten Hilfeangebots kaum um die Schaffung neuer Angebote. Gleichwohl ergeben sich Hinweise, die für einen stärkeren Ausbau niedrigschwelliger Angebote sprechen sowie vor allem Anregungen zur mittelfristigen inhaltlich-konzeptionellen Weiterentwicklung bestehender Angebote und Hilfen für sucht- und drogenabhängige Personen in der Stadt Köln:

- Weiterer Ausbau der Drogenkonsumräume bzw. -plätze (über die zuletzt ausgeweiteten Kapazitäten hinaus) und deutliche Ausweitung der derzeit bestehenden Öffnungszeiten
- Erweiterung niedrigschwelliger Kontaktläden und der Drogenkonsumräume um eine dezidiert gesundheitsprophylaktische Ausrichtung und medizinisch-pflegerisch-psychiatrische Versorgungselemente (u. a. Zahnpflege- und Händewasch-Programme, HIV- und HCV-Prophylaxe, Wundversorgung) sowie qualifizierter Sozialarbeit
- Schaffung von neuen und Ausweitung von bestehenden Aufenthaltsmöglichkeiten inkl. Tages- bzw. 24-Stunden-Ruhebetten, mit spezifischen Angeboten/Zeiten für Frauen bzw. für Ältere
- Auf-/Ausbau von pflegerischen Angeboten für ältere, pflegebedürftige suchtkranke Personen – ob als eigene Einrichtung oder Krankenwohnung (temporär oder längerfristig; vgl. hierzu z. B. das vom Sozialamt geförderte Projekt Sen[i]ora) oder als ambulante Dienste (aufsuchend im Wohnraum oder im Rahmen von Kontaktläden u. ä.) sowie durch Kooperation mit und Sensibilisierung von bestehenden Pflegeeinrichtungen für diesen Personenkreis
- Konzeptionelle Anpassungen vorhandener Krankenwohnungen und Notschlafstellen (stärker niedrigschwellige Orientierung bspw. durch weniger strikte Regeln, flexiblere Öffnungszeiten und ggf. separate Angebote für Frauen)
- Ausweitung niedrigschwelliger Tagesstruktur- und *Beschäftigungsangebote* – vor allem offene und voraussetzungslose Angebote bzw. entsprechende konzeptionelle Anpassungen. Ggf. stärkere Nutzung von Zuverdienst-Angeboten des LVR
- Weiterentwicklung von Aufgabenprofil und Qualitätsstandards der Psychosozialen Begleitung (PSB) (in Richtung Case Management mit Übernahme von Kontakt- und Prozessverantwortung) – in Abstimmung mit bzw. Abgrenzung zu Ambulant Betreutem Wohnen.

Für die Weiterentwicklung der Hilfen wird angeraten, neben einer verstärkten Nutzung von Daten (s. o.) weiter (wie im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung erprobt) fallbasierte Analyse- und Entwicklungsformate einzusetzen, z. B. das Konzept der Produktionsnetzwerkentwicklung¹⁹.

4.5 Verbesserung der fallbezogenen Kooperation und der Qualität der Hilfeerbringung

Die Evaluation zeigte auf, dass oftmals viele Hilfen/Angebote an einem Fall beteiligt sind – jedoch ohne ausreichende Abstimmung und Koordination. Mit dem Ziel eines effizienteren Ressourceneinsatz und zur Optimierung der klient*innenbezogenen Betreuungsergebnisse wird deshalb eine Entwicklungs- und Qualitätsoffensive empfohlen mit folgenden Elementen:

- Stärkere fachliche Verknüpfung insbesondere von Angeboten der Jugend- und Wohnungslosenhilfe, der Beschäftigungsförderung, der Eingliederungshilfe sowie der Sozialpsychiatrie mit der Sucht- und Drogenhilfe
- Erarbeitung von Qualitätsstandards zur Verbesserung fallbezogener Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Diensten und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe sowie mit Leistungsanbietern angrenzender Versorgungsbereiche. Anzuraten ist der Aufbau von Case-Management-Kompetenz in den Diensten und Einrichtungen sowie der Festlegung von Verfahren zur Definition/Übertragung von Fallkoordinierungs- bzw. Fallführungsaufgaben im Gesamtsystem. Angesichts fehlender sozialrechtlicher Vorgaben zu leistungsträgerübergreifender Fallführung muss es hierbei um fachliche definierte und gemeinsam entwickelte Verfahren zur Mandatierung und zur Umsetzung von Fallführung gehen, auf die alle Beteiligten sich diesseits gesetzlicher Vorgaben einigen. Der Stadt Köln kommt dabei eine bedeutende Rolle für die Steuerung von Kompetenzaufbau, bei der Implementierung und der Überprüfung der Umsetzung zu.
- Wie bzgl. fallbezogener Koordination gilt auch mit Blick auf andere Aspekte von Fachlichkeit, dass hierzu gezielt Kompetenzen über Fort- und Weiterbildung zu fördern und die Implementierung zu überprüfen. Vorrangig zu nennen ist hier bspw. Motivational Interviewing als handlungsleitendes Prinzip des Drogenhilfekonzpts und fachlicher gebotener Standard sowie von Kompetenz für eine partizipative Hilfegestaltung.

4.6 Partizipation für die künftige Ausrichtung der Sucht- und Drogenhilfe

Insgesamt hat die Evaluation gezeigt, dass sucht- und drogenabhängige Personen verstärkt in die Erfassung des aktuellen und künftigen Hilfe- und Unterstützungsbedarfs sowie die Bewertung der bestehenden Angebote einbezogen werden sollten. Sowohl der Verwaltung als auch den Trägern und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe wird deshalb empfohlen, Zielgruppenpartizipation weiterzuentwickeln. Als gutes Beispiel kann hier auf den im Sommer 2022 implementierten Kund*innen-Beirat im Jobcenter Köln²⁰ sowie die den Teilhabebeirat im Bereich Wohnungslosigkeit²¹ verwiesen werden.

Hierzu sollten Kompetenzen aufgebaut und – wie in der Evaluation von FOGS bereits mit szenenahen Drogenkonsumierenden erprobt – regelhaft partizipative Formate mit Betroffenen durchgeführt

¹⁹ Vgl. Reis, C., et al (2016). *Produktionsnetzwerke in der lokalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Aufbau kooperativer Strukturen und Weiterentwicklung sozialer Dienstleistungen am Beispiel des SGB II*. Band 11 der Schriftenreihe des ISR. Frankfurt: Fachhochschulverlag.

²⁰ Vgl. <https://www.jobcenterkoeln.de/kundinnenbeirat/>.

²¹ Vgl. <https://www.stadt-koeln.de/artikel/72027/index.html>.

werden. Verschiedene Gruppen suchtgefährdeter und -kranker Personen bzw. ihre Selbstvertretungen sollten in die Planung neuer Angebote einbezogen werden – bspw. im Rahmen des Beirats Suchthilfe oder per Partizipationsgremium („Der direkte Draht“). Denkbar sind zudem Szenebefragungen und Expert*innengespräche.

Auf Einrichtungsebene sollte die Beteiligung der Nutzer*innen (über Zufriedenheitsbefragungen, Klient*innen-Beiräte, gemeinsame Projektgruppen o. ä.) an Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Hilfen systematisch verankert werden. Dieses Ziel sollte sich als Qualitätsmerkmal in den Förderprogrammen oder Zielvereinbarungen finden. Per Sachbericht sollte die Umsetzung dokumentiert und in den jährlichen Qualitätsgesprächen thematisiert werden. Ein unabhängiges Beschwerdemanagement für Nutzer*innen bei Träger und auf Stadtebene ergänzt diese Möglichkeiten.

4.7 Entstigmatisierung

Die erprobten Partizipationsformate verweisen auf die große Bedeutung des Themas Respekt und (Ent-)Stigmatisierung für die Zielgruppe. Hier sieht FOGS auch in Hinblick auf die Förderung einer inklusiven und diskriminierungsfreien Stadtgesellschaft in Köln gesamtstädtisch Handlungsbedarf. Dezernate, Ämter und Suchtkoordination sollten dem Thema explizit Beachtung schenken, bspw. durch die Initiierung einer entsprechenden Öffentlichkeits-Initiative zu Verständigung und Akzeptanz bezüglich der Lebenssituation von suchtkranken/drogengebrauchenden Menschen (vergleichbar auch mit der aktuellen Entwicklung im Bereich Wohnungslosigkeit). Zu denken ist dabei bspw. an Plakataktionen oder Social-Media-Kampagnen. Interessante Möglichkeiten bieten auch inklusive Kulturprojekte, wie bspw. Drugland im Rahmen des Sommerblut-Festivals. Schließlich dürfte auch die Beteiligung von Betroffenen(-Vertretungen) an Regelgremien Wahrnehmung, Verstehen und Akzeptanz steigern (s. o.).

4.8 Künftige Aufgaben und personelle Ausstattung des Gesundheitsamts im Bereich der Steuerung und Planung von Sucht- und Drogenhilfe

Aus der und für die Umsetzung der o. g. Handlungsempfehlungen in Bezug auf Planung, Steuerung und (Fach)Controlling ergeben sich für Suchtkoordination und -planung im Gesundheitsamt deutlich mehr und aufwändigere sowie z. T. neue Aufgaben:

- Bewertung der Ergebnisse der Evaluation sowie Priorisierung der umzusetzenden Handlungsempfehlungen (gemeinsam mit den relevanten Gremien, insbesondere der bisherigen Lenkungsgruppe)
- verstärkte Abstimmung mit angrenzenden Helfefeldern in unterschiedlichen Ämtern, insbesondere Förderung von systematischen Bezügen zwischen Suchtprävention, Frühintervention und Suchthilfe
- Geschäftsführung, Organisation und Protokollierung des Steuerungsgremiums Suchthilfe
- Organisation der weiterzuführenden Lenkungsgruppe und Ergebnissicherung
- Geschäftsführung, Vor- und Nachbereitung, Moderation, Protokollierung des Beirats Suchthilfe
- Geschäftsführung, Vor- und Nachbereitung, Moderation, Protokollierung AG Daten Suchthilfe
- Begleitung des Partizipationsgremiums „Der direkte Draht“ und ggf. Initiierung weiterer Partizipationsformate

- Implementierung und Entgegennahme sowie Auswertung von Verwendungsnachweisen und Sachberichten der Träger, Rückkopplung und Diskussion der Ergebnisse mit den Trägern und Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe in bilateralen Qualitätsgesprächen (jährlich) mit Zielvereinbarungen
- fachliche Weiterentwicklung der bestehenden Angebote, u. a. durch entsprechende Ausgestaltung der Förderprogramme, Förderung von Vernetzung, einrichtungsübergreifenden Abstimmungstools, Initiierung von Fortbildungen etc.
- Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Förderprogramme im Bereich der Suchthilfe
- Weiterentwicklung des Drogenhilfekonzepts in ein integriertes Suchtkonzept, Kooperation mit der Gesundheitsberichterstattung bezüglich der Suchtberichterstattung
- Konzeptionelle Entwicklung und Implementierung neuer Angebote/Strategien sowie deren fachliche Begleitung, besonders in der Implementierungsphase (wie bspw. bzgl. der Kontrollierten Abgabe von Cannabis oder veränderter Drogenkonsummuster – aktuell z. B. durch den zunehmenden Crack-Konsum)
- Netzwerkarbeit, Kontaktpflege und Austausch mit den Kölner Sucht- und Drogenhilfeträgern und ihren Einrichtungen, den Suchtkoordinator*innen im Rheinland/in NRW/der Großstädte in Deutschland sowie mit Selbsthilfe/Selbstvertretung
- Beteiligung am Fachdiskurs
- Öffentlichkeitsarbeit und Initiierung/Unterstützung von Maßnahmen/Aktionen zur Entstigmatisierung

Hinter diesen Aufgaben stehen in der Regel aufwändige Vor- und Nachbereitungen. Auch für Fortbildungen und die Beteiligung am Fachdiskurs, bspw. durch Kongressteilnahmen u. ä. sind Ressourcen notwendig.

Wie die Evaluation und die Vergleiche mit anderen Großstädten zeigen, ist die Kölner Suchtkoordination schon im IST personell deutlich unterausgestattet. Gegenwärtig reichen die personellen Kapazitäten im Bereich Suchtkoordination und -planung definitiv nicht dazu aus, um die bisherigen sowie die genannten zusätzlichen Aufgaben durchzuführen. Nach einer überschlägigen Berechnung der FOGS sowie dem Vergleich mit anderen Bemessungen zu Gesundheits-, Sozial- oder Integrationsplanung sollten *kurzfristig mindestens drei weitere Fachstellen* eingerichtet und mit geeignetem Personal besetzt werden (bspw. aus Sozialwissenschaften, Public Health). Ergänzend sind Kapazitäten für unterstützende Sachbearbeitung vorzuhalten.²²

Die wissenschaftliche Begleitung von FOGS fokussierte auftragsgemäß auf Sucht- und Drogenhilfe im Zuständigkeitsbereich des Gesundheitsamts. Gleichwohl gilt, dass die geschilderten Anforderungen ebenso für den Bereich Suchtprävention gelten und auch hier entsprechende Ressourcen gebauht werden. Perspektivisch sollten Suchtprävention und Suchtkoordination in einer Hand oder zumindest in enger Kooperation gestaltet werden.

Perspektivisch sollten Aufgabenspektrum und Personalausstattung überprüft und dann ggf. nachgesteuert werden.

²² Vgl. dazu auch den Personalrahmen für Gesundheitsämter des Landes Baden-Württemberg insbesondere in Bezug auf die Durchführung von Gesundheitsberichterstattung durch die Gesundheitsämter, der weit über die von FOGS vorgeschlagene Personalausstattung hinausgeht.

Anhang

Anhang A: Präsentation Lenkungsgruppe vom 19.11.2019

Anhang B: Präsentation Lenkungsgruppe vom 01.04.2020

Anhang C: Auswertung Sekundäranalyse

Anhang D: Städtevergleich Planung und Steuerung

Anhang E: Präsentation Lenkungsgruppe vom 17.11.2020

Anhang F: Dokumentation Partizipatives Mapping

Anhang G: Dokumentation Situationsanalyse Teilhabe (Fallrekonstruktionen)

Anhang H: Geschäftsordnung Steuerungsgremium Suchthilfe

Anhang I: Geschäftsordnung Beirat Suchthilfe