Susanne Gerull

EBET-Kongress 17.09.2024

Die Unterbringung wohnungsloser Menschen neu denken!

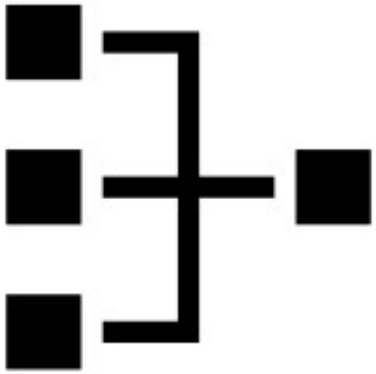
Eine Positionierung zur Neuorientierung des Hilfesystems auf Grundlage einer Studie zur Lebenssituation ordnungsrechtlich untergebrachter Menschen

ASH Berlin
Alice Salomon Hochschule Berlin
University of Applied Sciences

LIGA Berlin
DIE SPITZENVERBÄNDE DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE

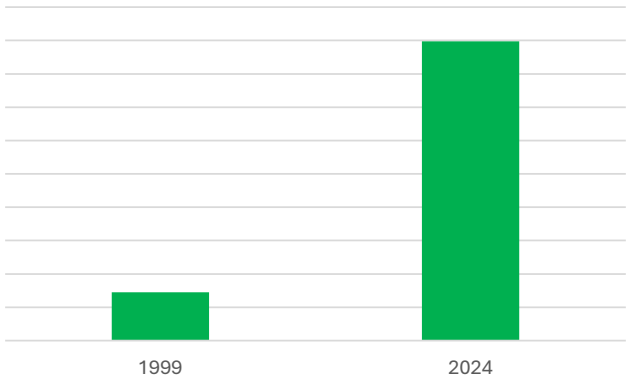
Aufbau

1. Vorbemerkungen
   a. Ordnungsrechtliche Unterbringungen
   b. Methodisches Vorgehen
2. Ergebnisse der Studie
   a. Übersicht über die Interviews
   b. Analyse der empirischen Daten
   c. Forderungen
3. Fazit
4. Quellen



1a. Ordnungsrechtliche Unterbringungen

- Anspruch auf ordnungsrechtliche Unterbringung bei „unfreiwilliger Obdachlosigkeit“ *(Polizei- bzw. Ordnungsgesetze der 16 BL)*
- 1987: Der Deutsche Städtetag fordert die Auflösung ordnungsrechtlicher ‚Obdachloseneinrichtungen‘ oder deren Umwandlung in Mietwohnungen *(Koch u. a. 1987: 34)*
  - 1999: Anzahl der registrierten wohnungslosen Menschen bei den Berliner Sozialämtern insgesamt: 7.273
  - Anzahl der zum Stichtag 31.01.2024 nach dem WoBerichtsG erfassten ordnungsrechtlich untergebrachten wohnungslosen Menschen in Berlin: 44.875



1a. ASOG-Unterbringung in Berlin

2023 betrugen die Gesamtkosten für ASOG-Unterbringungen knapp 355 Mio. Euro (Drs. 19/19096: 2)

- In Berlin existieren seit mehr als 20 Jahren Mindeststandards für die ASOG-Unterbringung in Wohnheimen, die sich jedoch im Laufe der Jahre bis auf einen Satz nicht verändert haben.
  - Letzte „Aktualisierung“: 2014
- Sie basieren auf dem Ziel der Gefahrenabwehr und legen keinen Fokus auf soziale Unterstützung
  - Best Practice dagegen: „Hinweise zu einer menschenwürdigen und modernen Gestaltung der Unterbringung von Obdachlosen unter den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen“ *(MAGS NRW 2022: 5)*

1b. Methodisches Vorgehen (1)

- Kooperation zwischen ASH Berlin und LIGA Berlin
- Forschungsteam: 16 Masterstudierende eines ASH-Praxis-forschungsprojekts sowie Susanne Gerull
- Wissenschaftliche Begleitung durch drei ASOG-Bewohner_innen
- Präsentation der Interviewergebnisse in vier „Vorrunden“
  - ⇨ LIGA, Forum Grundsicherung, AKWO und UfO Berlin

23 problemzentrierte Interviews *(Witzel 2000)* inhaltsanalytisch ausgewertet *(Mayring 2022)*

Recherche des Forschungsstands

1b. Methodisches Vorgehen (2)

Übergreifende Fragestellung

Wie gestalten sich die Lebenssituation und der Alltag ordnungsrechtlich untergebrachter wohnungsloser Menschen in den sogenannten ASOG-Unterkünften in Berlin?

Unteraspekte

- Festlegung von (v. a. sozialen) Mindeststandards
- Nachjustierung an den Schnittstellen zu anderen Hilfen

2a. Übersicht über die Interviews

- 9 Frauen, 13 Männer und eine non-binäre Person
- Überwiegend Alleinlebende, 1 Paar und 3 Jugendliche (aus 3 unterschiedlichen geflüchteten Familien)
- 14-74 Jahre alt
- Zwischen 2 Monaten und 53 Jahren wohnungslos
- 7 verschiedene Unterkünfte gewerblicher und 9 verschiedene Unterkünfte freigemeinnütziger Träger
  - Darunter auch Wohnheime nur für Frauen und solche mit suchtakzeptierendem Ansatz sowie eins mit Aufnahme von Haustieren

2b. Ergebnisse: Analyse (1)

In diesen Abschnitt fließen neben den Interpretationen der Forschungsgruppe auch die Diskussionsergebnisse aus den Vorrunden-Präsentationen ein.

Die Wohnbedingungen

- Formale Mindeststandards werden eingehalten, ein menschenwürdiges Wohnen ist jedoch häufig nicht möglich
  - Z. B. unzumutbare sanitäre Einrichtungen (auch durch nicht achtsamen Umgang der Bewohner_innen)

  - Fehlende Privatsphäre durchgängig bemängelt, auch bei sonst guter Bewertung der bewohnten Unterkunft – besonders für Familien, Frauen, queere Personen und andere Menschen mit besonderem Schutzbedürfnis unvertretbar
  - Das Leiden unter diesen Wohnbedingungen steigt mit der zunehmenden Dauer der Unterbringung

(Vgl. für DE Engelmann u. a. 2020: 30 f.; MAGS NRW 2022: 14)

2b. Ergebnisse: Analyse (2)

Das Miteinander

- Bedürfnisse und Einschätzungen der Interviewten differieren zwischen Wunsch nach mehr Miteinander, Ambivalenz und klarer Ablehnung privater Kontakte innerhalb des Wohnheims
  - Aggressives Verhalten, Streitereien bis hin zu Notarzt- und Polizeieinsätzen führen zu Rückzug und Unsicherheit, Konfliktvermeidung wird zur Strategie *(z. B. Herr Schmidt; Herr Maier; vgl. Kelling 2020: 19)*

  - Nur wer ausreichende Ressourcen besitzt, Kontakte aufzubauen und zu pflegen, kann Spielräume schaffen und den Alltag gelingender gestalten *(z. B. Yasin, 16 J.; vgl. Eichhorst u. a. 2020: 93)*
- Bei Konflikten untereinander gibt es meist wenig bis keine Unterstützung vom Personal (inkl. Sozialarbeiter_innen). Deren Macht- und Kontrollinstanz wird ebenfalls unterschiedlich eingeschätzt *(willkürlich lt. Herrn Schmidt; berechenbar lt. Herrn Baerbock im selben Haus)*

2b. Ergebnisse: Analyse (3)

Bedürfnisse besonderer Zielgruppen

- Minderjährige und Familien (hier insbesondere statusgewandelte Geflüchtete)
- Frauen/ queere Personen
- Konsumierende/ süchtige Menschen
- Psychisch belastete/ kranke Menschen
- Haustierbesitzer_innen

➡ Kein Wissen zu jugendlichen Lebensrealitäten in ordnungsrechtlicher Unterbringung vorhanden. Bei ehemals Geflüchteten wird (ein zweites Mal) „die Stopptaste gedrückt" *(UNICEF/DIMR 2023: 7)*

➡ Keine Schutzkonzepte *(vgl. Engelmann 2022: 28)*

➡ Kein spezifisches Beratungsangebot selbst in suchtakzeptierenden ASOGs *(z. B. Herr Ralle)*

➡ Z. T. langfristig in ASOG „geparkt" – ohne bedarfsgerechte Hilfe *(vgl. Engelmann u. a. 2020: 43 f.)*

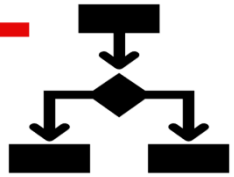
➡ Viel zu wenig Plätze vorhanden - Menschen ziehen die Straße vor (statt Tierheim)

2b. Ergebnisse: Analyse (4)

Langzeitwohnen statt Gefahrenabwehr

- Ordnungsrechtliche Unterkünfte zur „Gefahrenabwehr" konzipiert, aber längst zur Dauerlösung mutiert
  - ⇨Diskrepanz zwischen Rechtsprechung und Realität
  - ⇨„Übergangslösungen" bräuchten keine sozialen Mindeststandards *(vgl. Engelmann u. a. 2020: 30)*
- Die unzumutbaren und krankmachenden Lebensbedingungen in vielen Berliner ASOG-Unterkünften sind den Zuständigen bekannt, aber es herrscht ein „organisiertes Nichtwissen" *(Eichhorst u. a. 2020: 49)*
  - ⇨Mögliche Rechtsansprüche auf Hilfen nach 67 ff. SGB XII werden auch nach Jahrzehnten der Unterbringung nicht geprüft *(z. B. Herr Schmidt)*
- Für einige Betreiber_innen ist es eine „Gelddruckmaschine" *(Herr Maier)*, während andere Unterstützungs- und Freizeitangebote querfinanzieren
  - Kontrollen finden kaum statt (oder werden angekündigt, *vgl. Herr Maier*)

2b. Ergebnisse: Analyse (5)



Die Konsequenzen

- Die meisten unserer Interviewten haben sich mit ihrer Situation arrangiert, da sie (aktuell) keine Perspektiven sehen
  - ⇨Herr Schmidt (seit 53 Jahren in ASOG) nimmt sein fremdbestimmtes Leben nur noch resigniert und gleichgültig hin
  - ⇨Herr Berlin kompensiert seine Unzufriedenheit mit der Unterstützung anderer Bewohner_innen - und wertet sich selbst damit auf
  - ⇨Herr Baerbock entgeht der Stigmatisierung der Gesellschaft, indem er sich ein Netzwerk innerhalb der Unterkunft geschaffen hat (inkl. Personal)
- Menschen mit schlechten Erfahrungen ziehen oft die Straße vor, hier kann es zu jahrelangen Drehtüreffekten kommen
  - Aber auch Sozialämter setzen Unterbringungsansprüche bei explodierenden Tagessätzen teilweise nicht um *(Forum Grundsicherung)*

2c. Ergebnisse: Forderungen (1)

In diesen Abschnitt (Fokus: Berlin) fließen neben den Schlussfolgerungen der Forschungsgruppe auch die Forderungen der Interviewten sowie der Teilnehmenden an den Vorrunden-Präsentationen ein.

Kurzfristig umzusetzen

- Aktualisierung und Erweiterung der Berliner Mindeststandards, u.a.
  - Einzelzimmer als Regelfall für Alleinstehende
  - Zur Verfügungstellung von Internetzugang und Endgeräten
  - Verbindliche und einheitliche Besuchsregelungen
  - Mitspracherechte für die Bewohner_innen
  - Verpflichtendes Unterstützungsangebot durch Fachkräfte (mindestens 1:50 untergebrachte Haushalte)

➡ Unter Beachtung der menschenrechtlichen Standards *(vgl. Engelmann 2022)*

2c. Ergebnisse: Forderungen (2)

Noch: Kurzfristig umzusetzen

- Senatsverwaltung und Bezirke
  - Entwicklung/Planung einer unabhängigen Beschwerdestelle für akut wohnungslose Menschen
  - Einführung mindestens vierteljährlich zu führender Perspektiv-Gespräche der zuständigen Sozialen Wohnhilfen mit den von ihnen nach ASOG Untergebrachten
  - Entwicklung eines Schutzkonzepts für besonders vulnerable Gruppen
  - Entwicklung (beiderseitig) verbindlicher Prozessbeschreibungen an den Schnittstellen zur Jugendhilfe, Eingliederungshilfe und zu den Anti-Gewaltprojekten
  - Regelmäßige unangemeldete Kontrollen der Unterkünfte (mindestens jährlich), bei Verstößen Nachprüfung und ggf. Lizenzentzug
  - Transparenz bei der Preisgestaltung / Schaffung einheitlicher Berechnungsgrundlagen und ggf. Deckelung der Tagessätze
  - Einführung von Freihalteregeln

2c. Ergebnisse: Forderungen (3)

Mittelfristig umzusetzen

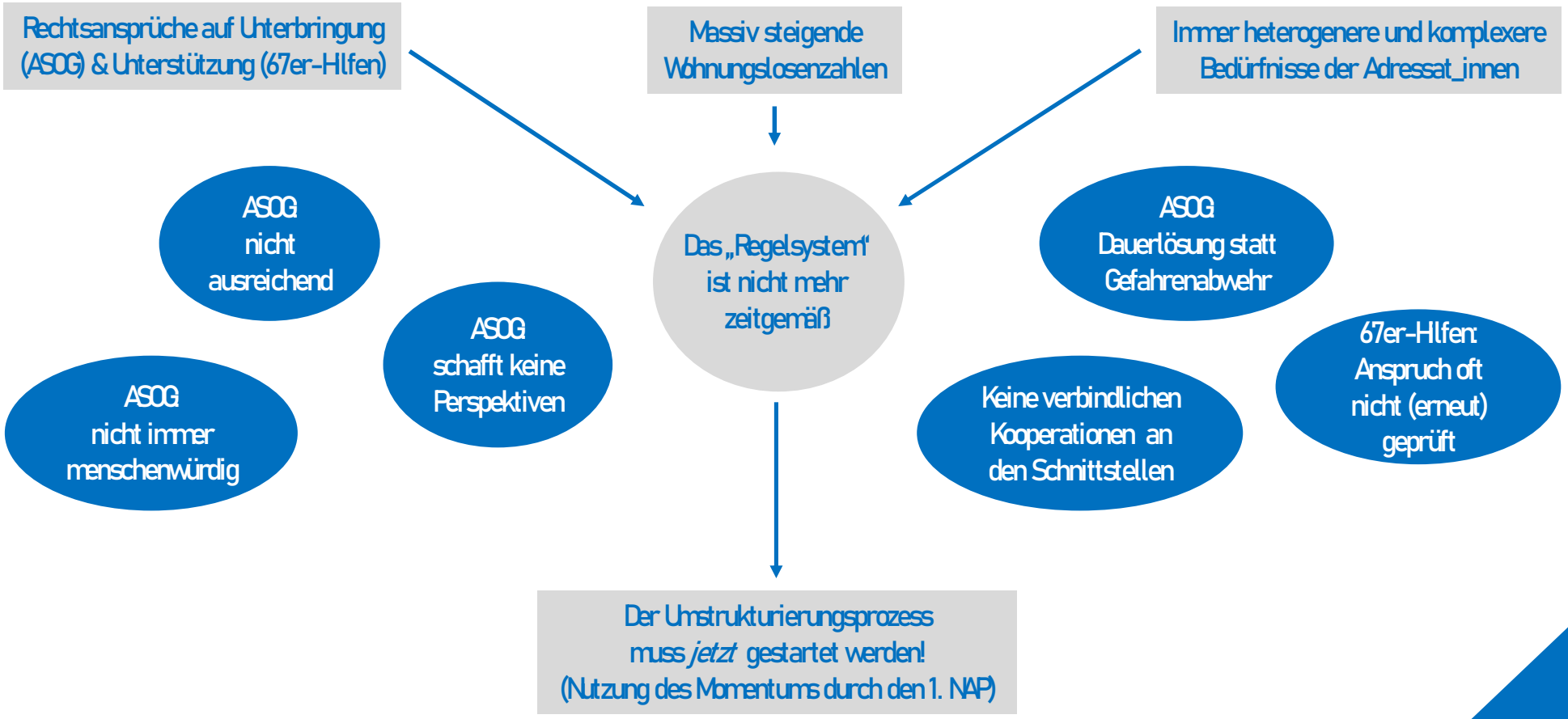
- Implementierung der sog. Gesamtstädtischen Steuerung der Unterbringung (GStU)
- Größenbegrenzung der Wohnheime (maximal 100 Zimmer)
- Verkürzung der Aufenthaltsdauer auf maximal 3 Monate
- Deckelung der Eigenbeteiligung
- Schaffung von (mehr) zielgruppenspezifischen Angeboten
  - Z. B. für Frauen, LGBTQI*, Menschen mit Haustieren, psychisch belastete Personen
- Ermöglichung gesellschaftlicher und kultureller Teilhabe
  - ⇨ Niedrigschwellige Angebote und finanzielle Förderung selbstorganisierter Aktivitäten

2c. Ergebnisse: Forderungen (4)

Und größer gedacht?
Umstrukturierung des Hilfesystems
für akut wohnungslose Menschen
(inklusive Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII)

- Schließung der Lücke zwischen Gefahrenabwehr (Ordnungsrecht) und 67er-Hilfen (SGB XII) durch mehr Angebotsvielfalt
  - ⇨ Z. B. Wagenplätze, Beheimatungsangebote, WGs für spezifische Zielgruppen, selbstorganisierte Wohnformen, …
- Für die dann nur noch kurzfristige ordnungsrechtliche Unterbringung ausschließlich Unterkünfte mit Wohneinheiten inklusive eigenem Sanitärbereich und Küchenzeile belegen *(vgl. BAG W 2013 n. MAGS NRW 2022: 15)*

3. Fazit


Rechtsansprüche auf Unterbringung (ASOG) & Unterstützung (67er-Hilfen)
Massiv steigende Wohnungslosenzahlen
Immer heterogenere und komplexere Bedürfnisse der Adressat_innen
ASOG: nicht ausreichend
ASOG: schafft keine Perspektiven
ASOG: nicht immer menschenwürdig
Das „Regelsystem" ist nicht mehr zeitgemäß
ASOG: Dauerlösung statt Gefahrenabwehr
67er-Hilfen: Anspruch oft nicht (erneut) geprüft
Keine verbindlichen Kooperationen an den Schnittstellen
Der Umstrukturierungsprozess muss *jetzt* gestartet werden! (Nutzung des Momentums durch den 1. NAP)

4. Quellen (1)

Titelzeichnung: ©Jaqueline Ruppin

Drs. 13/4095: Mitteilung – zur Kenntnisnahme – über Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin und Obdachlosenrahmenplan – Drsn Nr. 13/2588 und Nr. 13/2634 – Schlussbericht – und – Drsn Nr. 13/2591 und Nr. 13/2635 – Schlussbericht vom 10.09.1999

Drs. 19/19096: Kosten der Wohnungslosigkeit in Berlin. Antwort auf die Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Taylan Kurt (GRÜNE) vom 8. Mai 2024

Eichhorst, Finya/ Gunia, Anne/ Kelling, Emily/ Runge, Farina/ Schütze, Alina/ Wagner, Lisa/ Wulf, Jonas (2020): Vier Betrachtungsebenen. Die Hostelwirtschaft mit Wohnungslosen in Berlin. In: Kelling, Emily/ Pelger, Dagmar/ Löw, Martina/ Stollmann, Jörg (Hg.): Wohnhaft im Verborgenen. Die Hostelwirtschaft mit Wohnungslosen in Berlin. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin, S. 26-144

Engelmann, Claudia (2022): Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten. Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung. Deutsches Institut für Menschenrechte. 2., aktualisierte Auflage. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Engelmann, Claudia/ Mahler, Claudia/ Follmar-Otto, Petra (2020): Von der Notlösung zum Dauerzustand: Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

4. Quellen (2)

Kelling, Emily (2020): Einleitung. Offenlegung eines verborgenen Phänomens. In: Kelling, Emily/ Pelger, Dagmar/ Löw, Martina/ Stollmann, Jörg (Hg.): Wohnhaft im Verborgenen. Die Hostelwirtschaft mit Wohnungslosen in Berlin. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin, S. 12-19

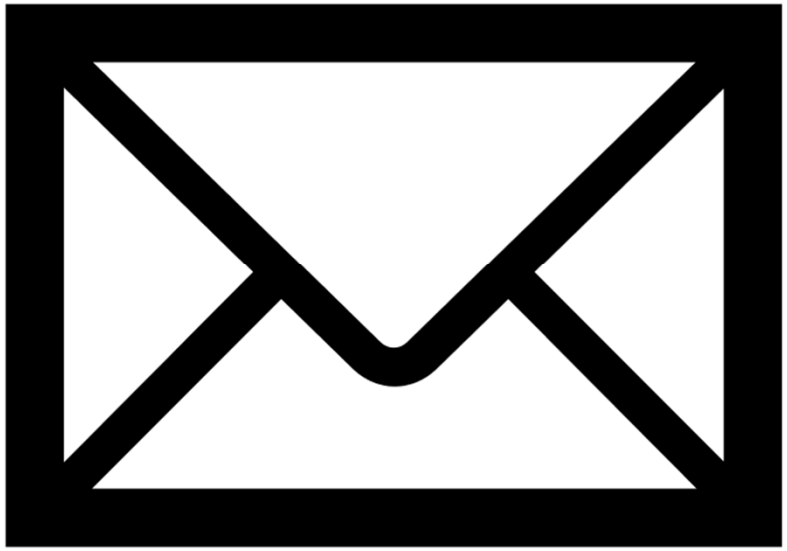
MAGS NRW: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Wohnungsnotfallhilfen vorausschauend planen und präventiv handeln. Eine Praxishilfe für Kommunen und freie Träger der Wohlfahrtspflege. Düsseldorf: MAGS

MAGS NRW: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): Empfehlungen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zur Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Menschen. Düsseldorf: MAGS

Mayring, Philipp (2022): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 13., überarb. Aufl. Weinheim und Basel: Beltz Verlag

UNICEF/DIMR: Deutsches Komitee für UNICEF e.V./ Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2023): "Das ist nicht das Leben". Perspektiven von Kindern und Jugendlichen in Unterkünften für geflüchtete Menschen. https://www.unicef.de/informieren/materialien/das-ist-nicht-das-leben/338346 (06.06.2024)

Witzel, A. (2000). Das Problemzentrierte Interview. https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2519 (01.06.2024)

Danke für eure/Ihre Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Susanne Gerull
Alice-Salomon-Hochschule Berlin
mail@susannegerull