



Unterbringung obdachloser Menschen nach dem Ordnungsrecht – Bestandsaufnahme und Zukunft

Mit Stichtag 31.12.2016 waren in Berlin 18.045 Haushalte in ordnungsrechtlicher Unterbringung; etwa 22 % davon sind Haushalte mit minderjährigen Kindern; der Anteil von Angehörigen sog. Drittstaaten (nicht EU) lag zum Stichtag bei ca. 64%.

Rechtliche Rahmenbedingungen

„Unfreiwillige Obdachlosigkeit“ ist nach übereinstimmender Auffassung ein Thema der Gefahrenabwehr und ist daher automatisch Teil des Polizei- und Ordnungsrechts. Der Rechtslogik nach ist die unterste Polizei- und Ordnungsbehörde des jeweiligen Bundeslandes zuständig.

Wenn Menschen notgedrungen ohne Obdach im Freien leben, also nicht über eine angemessene Unterkunft verfügen, die die Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung erfüllt (Schutz gegen Witterung, Raum für notwendigste Lebensbedürfnisse etc.), muss die Polizei- und Ordnungsbehörde ein vorübergehendes Unterkommen einfacher Art zur Verfügung stellen, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten bzw. wiederherzustellen.

Sachlich zuständig für die Durchführung von Maßnahmen der Obdachlosenunterbringung (Einweisung) sind nach § 2 des „Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz - ASOG Bln)“ die örtlichen Bezirksämter. Es besteht ein Unterbringungsanspruch der obdachlosen Person gegenüber dem zuständigen Bezirksamt. In Berlin erfolgt diese Unterbringung nicht in öffentlichen Einrichtungen der Bezirke, sondern i. d. R. in Wohnheimen und anderen Beherbergungsstätten, betrieben durch gewerbliche oder gemeinnützige Unternehmen.

Die Kosten der Unterbringung entstehen in Berlin zunächst der untergebrachten Person und in weiterer Betrachtung der sozialhilferechtlichen Ansprüche gemäß SGB dem zuständigen Sozialamt bzw. Jobcenter (Kostenübernahme im sozialhilferechtlichen Dreiecksverhältnis).

Aktuell wird der Unterbringungsanspruch nach ASOG i. d. R. nur gewährt, wenn auch Leistungsansprüche nach SGB II bzw. SGB XII vorliegen. Diese rechtliche Praxis ist äußerst umstritten, wurde bereits wiederholt öffentlich kritisiert und ist Gegenstand zahlreicher Gerichtsverfahren.

Widersprüchlich bzw. teilweise ungeklärt - und damit mit einem hohen Risiko verbunden - ist für die Betreiber auch das Rechtsverhältnis mit der untergebrachten Person. Auf der einen Seite stehen die Standards der „BUL“ (Berliner Unterbringungsleitstelle) für sog. „nicht vertragsgebundene Obdachlosenunterkünfte“, welche auf das öffentliche Unterbringungsrecht (ASOG) gestützt sind und das Verhältnis zwischen Betreiber und Behörde regeln. Auf der anderen Seite steht das Mietrecht gemäß BGB mit sozialen Schutzklauseln insbesondere bzgl. Kündigungen, welches das Verhältnis zwischen Betreiber und Bewohner*in regelt. Von der Behörde werden wohnungslose Personen in einem hoheitlichen Akt zugewiesen, jedoch hat der Betreiber ggf. mietrechtliche Vorschriften zu beachten, auch wenn es zu schwerwiegenden Verhaltensproblemen während der Unterbringung kommt.

Zielgruppe

Grundsätzlich sind alle Menschen aufzunehmen, deren Obdachlosigkeit die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden. Dies schließt auch diejenigen mit ein, die auf Grund ihrer persönlichen Situation und Konstitution aktuell nicht in der Lage oder bereit sind, die eigene Situation zu verändern. In der Praxis wird jedoch oft zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Obdachlosigkeit unterschieden. In dieser Logik werden nur sog. unfreiwillig obdachlose Menschen auf deren Verlangen untergebracht. Bei „freiwilliger Obdachlosigkeit“ wird i. d. R. die Ausübung der freien Entfaltung der Persönlichkeitsrechte gemäß Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz in den Vordergrund gestellt und der gesetzliche Anspruch auf Unterbringung ggf. nicht berücksichtigt.

Auftrag und Ziele

Das Ordnungsrecht ist kein Sozialrecht, daher hat es ausschließlich die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Fokus. Erst in Verbindung mit den Normen des Grundgesetzes und der darauf aufbauenden Sozialgesetzgebung wird der Blick auf einen sozialen Auftrag erkennbar. In den aktuell geltenden „Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin“ des Abgeordnetenhauses Berlin vom 7. Mai 1998 wird festgestellt, dass längerfristige Unterbringungen in Wohnheimen und anderen Beherbergungsstätten Wohnungslosigkeit verfestigen und zu gesellschaftlichen Folgekosten führen. Daher wurde eine Reduzierung der Anzahl der in Wohnheimen und anderen Beherbergungsstätten untergebrachten Menschen als erstrebenswert erklärt. Diese soll durch aktive Wohnraumbeschaffung und -vermittlung sowie mit Hilfe begleitender sozialpädagogischer Unterstützung geschehen. Es gilt der Grundsatz „ambulant vor stationär“. Unterbringungen in (kommunalen) Gemeinschaftsunterkünften ohne qualifizierte Betreuung sollen vermieden oder - wenn unvermeidlich - zeitlich befristet werden.

Grundsätzlicher Zweck von Unterbringung in Wohnheimen und anderen Beherbergungsstätten ist demnach die sofortige Vermeidung akuter Obdachlosigkeit.

Aus diesem Auftrag leiten sich folgende Ziele ab:

- Unterstützung bei einem den Hausregeln entsprechenden Wohnen und Leben
- Verhinderung einer Verschlimmerung der persönlichen Situation
- Verhinderung des Verlustes des Bettplatzes
- Unterstützung bei der Suche geeigneter Alternativen zum Wohnen und Leben

Realität im Land Berlin

Die Gruppe der ordnungsrechtlich untergebrachten Menschen ist die mit Abstand größte Gruppe unter den wohnungslosen Personen. Nach derzeitiger Einschätzung befinden sich etwa viermal so viele Personen in ordnungsrechtlichen Unterkünften wie in unterstützenden Wohnformen gemäß § 67 SGB XII. Die überwiegende Anzahl der Plätze in ordnungsrechtlichen Unterkünften wird durch gewerbliche Unternehmen organisiert. Nur etwa ein Drittel der angebotenen Plätze wird durch gemeinnützige Träger vorgehalten. Die Refinanzierung der entstehenden Kosten für die Unterbringung geschieht über vereinbarte Tagessätze. Die Höhe der Tagessätze bewegen sich dabei zwischen 12 € und 60 € pro Person und Tag. Die Unterbringung erfolgt in Einzel- oder Mehrbettzimmern. Ein Teil der Unterkünfte - insbesondere die Angebote der gemeinnützigen Träger - beschränken sich nicht auf die reine Unterbringung, sondern die Gewährleistung von Unterstützungs- und Vermittlungsangeboten. Einige Unterkünfte haben sich dabei auf die Bedarfe besonderer Zielgruppen spezialisiert (z. B. für Frauen, pflegebedürftige Menschen, Familien).

Sehr lange Verweildauern sind in den ordnungsrechtlichen Unterkünften an der Tagesordnung. Neben der zunehmend schlechter werdenden Situation auf dem Wohnungsmarkt insbesondere für von Armut betroffene Menschen liegt dies vor allem an den unzureichenden Unterstützungs- und Vermittlungsangeboten sowohl der Unterkünfte als auch der bezirklichen Sozialbehörden.

In den Unterkünften lebt daher eine erhebliche Anzahl von Menschen, die in ihren Möglichkeiten zur selbstständigen Lebensführung in besonderer Weise beeinträchtigt sind.

Dies sind insbesondere:

- Menschen mit psychischen Erkrankungen
- Menschen mit Störungen des Sozialverhaltens
- Menschen mit problematischem Alkohol- und/oder Drogenkonsum
- Menschen mit Intelligenzminderung
- Menschen mit körperlichen Einschränkungen
- Sozial resignierte Menschen
- Menschen mit Gewalterfahrungen oder anderen Traumata
- Menschen mit Flucht- und/oder Migrationserfahrungen

Bei vielen dieser Menschen ist ein Anspruch auf Hilfe nach dem SGB zu vermuten, jedoch wurde der Anspruch (noch) nicht im Rahmen eines geordneten Antragsverfahrens festgestellt. Hinzu kommt, dass manche Menschen kaum in der Lage sind, weiterführende Hilfen anzunehmen. Für diese Menschen ist allein durch ihre besondere Lebenssituation und durch ihre sozialen Schwierigkeiten selbst ein Verbleib in den Unterkünften stets gefährdet. Ohne entsprechende Unterstützungs- und Vermittlungsangebote ist ein eigenes gesichertes Wohnverhältnis oder ein geeignetes Hilfeangebot mit möglichst selbstständigen Wohnmöglichkeiten nur ein theoretisches Ziel.

Sozialpsychologische Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Praxis belegen zudem, dass wiederholte Enttäuschungen und Misserfolge, dauerhafte Perspektivlosigkeit und soziale Isolation krankmachende Wirkung entfalten und die individuelle Verelendung beschleunigen und verfestigen.

Voraussetzungen und Mindeststandards

Aktuell gibt es bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung in Berlin definierte Mindestanforderungen, die überwiegend räumliche Anforderungen wie Zimmergrößen, Ausstattungsmerkmale oder Sicherheitsstandards beschreiben. Diese Qualitätsstandards werden durch das LAGeSo in den „Mindestanforderungen für nicht vertragsgebundene Obdachlosenunterkünfte“ festgelegt.

Bei der Unterbringung in Unterkünften gemäß ASOG sollten jedoch darüber hinausgehende, verbindliche Qualitätsstandards vorgehalten werden, die die Wahrung der Menschenwürde und ein verträgliches Zusammenleben ermöglichen. Die Rahmenbedingungen müssen dem übergeordneten Ziel, Wohnungslosigkeit zu überwinden, entsprechen und die Integration in ein eigenes gesichertes Wohnverhältnis und/oder in ein geeignetes Hilfeangebot mit möglichst selbstständigen Wohnmöglichkeiten fördern.

Dazu gehören neben der Schaffung entsprechender struktureller und räumlicher Voraussetzungen, die genügend Rückzugsmöglichkeiten sowie den Schutz der Privatsphäre gewährleisten, insbesondere die Bereitstellung von ausreichend qualifiziertem Fachpersonal, die es ermöglicht, die Menschen mit ihren Bedürfnissen und Bedarfen wahrzunehmen, zu unterstützen und zu vermitteln.

Zur Erreichung der genannten Ziele ist darüber hinaus eine enge Zusammenarbeit mit den Fachdiensten des jeweils zuweisenden Bezirksamtes sowie ggf. mit weiteren Ansprechpartner*innen, wie z. B. den gesetzlich bestellten Betreuer*innen notwendig.

Die Tatsache, dass die ordnungsrechtliche Unterbringung für viele Menschen oft über einen Zeitraum von mehreren Jahren nicht beendet werden kann, macht eine Überprüfung dieser Mindeststandards zusätzlich dringend notwendig.

Dies gilt insbesondere für:

- **Räumliche Anforderungen**
 - getrenntgeschlechtlichen Unterbringung für Einzelpersonen, mit Anspruch auf ein Einzelzimmer
 - Größe der Zimmer
 - abgeschlossene, möblierte Wohneinheiten für Mehrpersonenhaushalte und Familien / Alleinerziehende mit Kindern; getrennte Schlafmöglichkeiten für Eltern und Kinder
 - Bereitstellung von ausreichend und genügend großen Gemeinschaftsräumen, ausreichenden Sanitärebenen, separaten Kochgelegenheiten, Kühlschränken und abschließbaren Schränken
 - Ausreichende Möglichkeiten zur persönlichen Hygiene sowie zur Wäschehygiene

- **Personelle Anforderungen und Leistungsangebot**
 - Vorhaltung von ausreichendem und ausreichend qualifiziertem Fachpersonal mit definierten Aufgaben und geregelten Sprechzeiten
 - Regelmäßige Supervision, Fortbildungen, Schulungen etc. für die Mitarbeitenden
 - Ausreichende personelle Präsenz zur Gewährung von Sicherheit sowie bei Krisen und Konflikten
 - Spezifische Hilfeangebote zur Wohnungssuche
 - Beratung und ggf. Vermittlung bei rechtlichen, sozialen oder gesundheitlichen Problemen

- **Weitere Anforderungen, wie z. B.**
 - Sicherstellung der Einhaltung von Sicherheits- und Hygienevorschriften
 - Sicherstellung der postalischen Erreichbarkeit der Bewohner*innen
 - Zugang zu Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten für die Bewohner*innen
 - Möglichkeiten der Partizipation für die Bewohner*innen
 - Beschwerdemanagement
 - Bereitstellung von Lebensmitteln bis zur Gewährung von Transferleistungen
 - Vernetzung der Einrichtung im regionalen Hilfesystem

Darüber hinaus ist es erforderlich, die oben beschriebenen Menschen mit besonderen Bedarfen in speziell dafür konzipierten und ausgestatteten Unterkünften unterzubringen, in denen ggf. die Überleitung in weitergehende Hilfen erfolgen kann.

Die hier formulierten Standards müssen gelten, damit wohnungslose Menschen entsprechend ihrer individuellen Bedarfe geeignete Integrationsleistungen erhalten und nicht durch dauerhafte ordnungsrechtliche Unterbringung in Wohnungslosigkeit und Marginalisierung verharren müssen. Nur so kann einer weiteren Verschlechterung der Lebenssituation und einer Verschlimmerung der sozialen Schwierigkeiten entgegengewirkt werden.

Erstellt unter Mitwirkung von: *Regina Brunner* (DW Stadtmitte), *Karen Holzinger* (Berliner Stadtmission), *Ralf Rollenbeck* (Berliner Stadtmission), *Claudia Stern* (Diakoniewerk Simeon), *Marcel Deck* (GEBEWO) *Robert Veltmann* (GEBEWO) und *Sara Janina Zielke* (Internationaler Bund).

Berlin, den 12.04.2018

für die Fachgruppe Berliner Wohnungslosenhilfe

Hartmut Heidt (Lukas Gemeinde)
h.heidt@lukas-gemeinde.de
Tel 030 623 99 03

Sara Janina Zielke (Internationaler Bund)
sara.janina.zielke@internationaler-bund.de
Tel 030 6290 1721