



Arbeitskreis Wohnungsnot
c/o ALBATROS Wohnhilfe
Wartenberger Straße 24
13053 Berlin

www.ak-wohnungsnot.de
mail@ak-wohnungsnot.de

Kontakt:
Andrea Protschky
Tel.: 0152/51873301
mail@ak-wohnungsnot.de

Berlin, den 01.06.2023

Der Neuköllner „Leitfaden Obdachlosigkeit“ – eine ordnungspolitische Diskursverschiebung

In Berlin leben heute weit mehr als 50.000 wohnungslose Menschen. Knapp 50.000 waren Mitte 2021 nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG), nach SGB II oder XII, oder nach Asylbewerberleistungsgesetz untergebracht. Die ordnungsrechtliche Unterbringung machte hierbei mit 31.400 Menschen den größten Anteil aus (Breitenbach/Fischer 2021: 4). Hinzu kommt eine unbekannte Zahl von Menschen, die ohne eigenen Mietvertrag oder Wohneigentum bei Verwandten oder Bekannten unterkommen, oftmals unter prekären Verhältnissen. Und hinzu kommen wohnungslose Menschen, die im Freien oder in improvisierten Unterkünften leben oder Notunterkünfte nutzen. 2020 wurden 1976 Menschen gezählt, die sichtbar im öffentlich zugänglichen Raum lebten, sich in Notunterkünften und anderen öffentlichen Orten aufhielten - wahrscheinlich ist die Gesamtzahl der Menschen in dieser Situation deutlich höher (Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales 2020, Gerull 2020). Gleichzeitig steigen in Berlin die Mieten und vor allem in den letzten Jahren die Lebenshaltungskosten deutlich an, sodass es sehr wahrscheinlich zu einer Zunahme an Wohnungsverlusten kommen wird (Holm 2019, Busch-Geertsema 2019, Wistuba/Meinert 2023).

In öffentlichen Diskussionen wird vor allem Wohnungslosigkeit im öffentlichen Raum betrachtet. Menschen in dieser Situation müssen zahlreichen Bedürfnissen, die andere in Wohnungen oder Unterkünften erfüllen, im öffentlichen Raum nachgehen – das wird immer wieder als störend wahrgenommen. Viele Menschen leben im öffentlichen Raum, weil Hilfsangebote für sie unzugänglich oder inakzeptabel sind. Auch wenn wohnungslose Menschen bestehende Hilfsangebote oft als hilfreich beschreiben, lehnen viele bestimmte Angebote aus verschiedenen Gründen ab oder erhalten keine passende Hilfe. Dazu zählen fehlende Privatsphäre, fehlende Möglichkeit zum Aufenthalt mit dem*der Partner*in, der Familie oder Haustieren, Diebstahl, (sexualisierte) Gewalt, Angst vor Parasiten, Konsumverbote, fehlende Möglichkeit zur Mitnahme des eigenen Hab und Gut, hohe Kosten der Unterbringung für wohnungslose Menschen mit Beschäftigung oder mangelnde Barrierefreiheit. In Notunterkünften kommt hinzu, dass in der Regel nur ein Aufenthalt in der Nacht möglich ist, den Tag müssen Menschen anderswo verbringen und damit häufig ihr gesamtes Gepäck tragen, wenig Schlaf in Kauf nehmen, abends teils stundenlang anstehen. Für Menschen mit Suchterkrankung ist ein Aufenthalt in vielen Unterbringungsformen nur schwer möglich: häufig gilt ein Konsumverbot – Menschen droht dadurch teils der kalte Entzug, konsumiert werden müsste im öffentlichen Raum. (s. z. B.

Engelmann/Mahler/Follmar-Otto 2020, Verband für sozial-kulturelle Arbeit e.V. 2022, Protschky i. E.)

Der ehemalige Neuköllner Sozialstadtrat Falko Liecke hat Mitte März dieses Jahres quasi als letzte Amtshandlung den „Leitfaden Obdachlosigkeit“ veröffentlicht. Der Leitfaden fordert einen Hilfeausbau für wohnungslose Menschen. Besonders fällt er aber auch durch die Forderung nach Zwangsmaßnahmen auf – die Räumung von Wohnplätzen wohnungsloser Menschen im öffentlichen Raum und die Forderung nach Aberkennung der Freizügigkeit für wohnungslose EU-Ausländer*innen seien hier genannt.

Wohnungslose Menschen haben nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) Anspruch auf Unterbringung durch den Bezirk (s. auch RN 25 des Leitfadens). Der Leitfaden räumt zwar ein, dass es diverse Gründe gibt, bestehende Angebote nicht zu nutzen (RN 12); die Zumutbarkeit der Unterbringung wird aber in den weiteren Ausführungen nicht am Empfinden der Menschen, sondern an gerichtlich festgelegten Mindeststandards (z.B. Wetterschutz) gemessen (RN 28-32). Wohnstandards seien nicht erwartbar, da die Unterbringung nicht auf Dauerhaftigkeit ausgelegt sei (RN 28). Hier wird ausschließlich die ordnungsrechtliche Unterbringung thematisiert – das stellt eine Schieflage in Bezug auf die Realität und Möglichkeiten der Unterbringung dar. Aber auch in Bezug auf die ordnungsrechtliche Unterbringung ist der Text z. T. irreführend. Erstens besteht in Einzelfällen sehr wohl der Anspruch, z.B. auf eine Unterbringung im Einzelzimmer (RN 32, OVG Nordrhein-Westfalen, 03.02.2016 – 9 E 73/16; 07.03.2018 – 9 E 129/18). Andererseits wird durch die Betonung der Kurzfristigkeit die reale Unterbringungssituation verschleiert. Mit Stand vom 31.12.2018 waren 66,7% der in Berlin (in den antwortenden Bezirken) nach ASOG untergebrachten Menschen bereits ein Jahr oder länger untergebracht.¹ Claudia Engelmann vom Deutschen Institut für Menschenrechte geht in einer Analyse davon aus, dass durch die lange Unterbringung bei relativ niedrigen Standards Menschenrechte, wie das Recht auf Wohnen, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Familienleben und das Recht auf Schutz vor Gewalt eingeschränkt werden (Engelmann 2022: 13–15), denen auch die Bezirke verpflichtet sind.

Wer solche Hilfsangebote nicht annimmt, sei laut dem Leitfaden in der "freiwilligen Obdachlosigkeit". Eine solche Freiwilligkeit bestehe schon, wenn „die betroffene Person nicht ihre Einweisung in eine Unterkunft beantragt“ (RN 18), was teils auch an Gründen wie fehlenden Informationen, Sprachbarrieren oder fehlenden Papieren scheitert. Das für Soziales zuständige Mitglied des Bezirksamtes entscheide in solchen Fällen nach Abwägung über die „Beendigung des Aufenthalts im öffentlichen Raum“ (RN 52-55), also die Räumung von Wohnplätzen. Räumungen bedeuten für Betroffene Unsicherheit, häufig Verlust von Anlaufstellen und persönlichen Gegenständen. Die internationale Forschung zu Wohnungslosigkeit zeigt, dass Räumungen von Wohnplätzen im öffentlichen Raum vielfältige negative Konsequenzen für betroffene Menschen haben können, die von der Isolation von sozialen Kontakten und Anlaufstellen über zunehmende Gewalterfahrungen bis zu negativen gesundheitlichen Auswirkungen reichen, und dass sie zu einem zunehmenden Vertrauensverlust in staatliche Institutionen beitragen (z. B. Chang et al. 2022, Roy et al. 2022). Räumungen von Wohnplätzen beenden Wohnungslosigkeit in der Regel nicht, sondern verlagern diese, solange keine für die Menschen in der Situation akzeptablen Alternativen zur Verfügung stehen.

Der „Leitfaden Obdachlosigkeit“ definiert bestimmte Bereiche, in denen eine Räumung auch ohne weitere Abwägung erfolgen soll (RN 43-51). Diese umfassen unter anderem Friedhöfe sowie Spielplätze, Schulen oder Kindertagesstätten und deren Umkreis.

¹ Abgeordnetenhaus Berlin. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Stefan Ziller (GRÜNE) vom 05. März 2020 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 09. März 2020), Drs. 18 / 22 935, Antwort zu 4.

Begründet wird eine beschriebene Gefahr durch wohnungslose Menschen vor allem durch den Konsum illegalisierter Drogen. Selbstverständlich hat Spritzbesteck nichts auf Kinderspielplätzen zu suchen und selbstverständlich müssen Spielplätze nutzbar sein. Betrachtet man den Konsum illegalisierter Drogen, wird aber deutlich, dass er in verschiedenen Teilen der Gesellschaft relativ gleichmäßig verteilt ist (s. z. B. Steinke 2022: 187ff.). Auch der Konsum im öffentlichen Raum findet nicht nur durch Menschen ohne Unterkunft statt, auch Menschen mit Wohnung oder Menschen mit Unterkünften, in denen Konsumverbote herrschen, konsumieren im öffentlichen Raum. Hier wird ein bestimmtes Bild von Menschen gezeichnet, die im öffentlichen Raum leben, deren Vertreibung aber nicht unbedingt zur Lösung des Problems beitragen wird, da ja nur der Konsum einer bestimmten Gruppe sanktioniert wird. Zu möglichen Lösungen kommen wir weiter unten im Dokument. Bedenklich ist an dieser Stelle vor allem auch die Festlegung von Bereichen im *Umkreis* von Kitas, Spielplätzen, Schulen als Orte, an denen ohne Abwägung geräumt werden soll. Hiermit könnte die Räumung wohnungsloser Menschen in großen Teilen Neuköllns legitimiert werden – eine Kita, eine Schule finden sich in vielen Straßen, ein Spielplatz quasi in allen Parks.

Laut dem „Leitfaden Obdachlosigkeit“ soll keine Räumung von Wohnplätzen ohne eine „im Einzelfall angemessene Unterkunft“ (Punkt 8/Anfang des Leitfadens) erfolgen. Hier scheint der Leitfaden widersprüchlich. Denn gerade bei „psychischer oder Suchterkrankung, mobilitätseinschränkender Behinderung, Haustieren oder einer notwendigen Betreuung“ (RN 25) sei eine passende Unterbringung nicht immer möglich. Diese Einschränkung gibt es im Ordnungsrecht nicht, auch Gerichte haben in der Vergangenheit z. B. entschieden, dass auch ein Anspruch auf eine barrierefreie Unterkunft bestehen kann (OVG Nordrhein-Westfalen, 07.03.2018 – 9 E 129/18). Das Bezirksamt ist zur Schaffung passender und ausreichender Angebote verpflichtet. Der Leitfaden legt dagegen nahe, dass Menschen mitunter auch ohne solche Möglichkeiten von Wohnplätzen vertrieben werden.

Das Dokument fordert bei wohnungslosen EU-Bürger*innen unter Umständen die Rückkehr in ihr Herkunftsland, man möchte „das Landesamt für Einwanderung zu einer sachgerechten Bearbeitung von Hinweisen auf ein Nichtbestehen des Rechtes auf Freizügigkeit [...] bewegen und in der Folge entsprechende ordnungsrechtliche Maßnahmen [...] ergreifen.“ (RN 38) Im Klartext bedeutet das ein Hinwirken auf die Abschiebung wohnungsloser EU-Bürger*innen, die in ihren Herkunftsländern teilweise kaum Hilfen erhalten. Ein solches Feststellen des Nichtbestehens des Rechts auf Freizügigkeit ist in Berlin bisher nicht gängige Verwaltungspraxis und wäre damit eine Verschiebung in Richtung eines repressiveren Umgangs mit Wohnungslosigkeit. Zudem erklärt etwa das OVG Berlin-Brandenburg, dass ein Verweigern der Unterbringung mit Verweis auf Rückkehr in der Regel nur verlangt werden kann, wenn Menschen im Herkunftsland Zugang zu einer Unterkunft haben und sich der Aufenthalt in Deutschland noch nicht verfestigt hat, also unter 6 Monaten beträgt, da sonst ein Anspruch auf Sozialleistungen bestehen kann (OVG Berlin-Brandenburg, 11.04.2016 – 1 S 1.16, OVG 1 M 2.16).

In vielen der oben beschriebenen Fälle haben wohnungslose Menschen eingeschränkte Rechte, z. B. öffentlichen Raum zu nutzen und werden lediglich geduldet. Damit sind sie umso mehr vom Handeln der Verwaltung abhängig. Der „Leitfaden Obdachlosigkeit“ droht den politischen Diskurs und das Verwaltungshandeln in Richtung einer repressiveren Auslegung von Gesetzen zu verschieben. Aus wissenschaftlicher Sicht würde eine solche Praxis nicht zu einer Verringerung von Wohnungslosigkeit im öffentlichen Raum führen, während sie für wohnungslose Menschen zahlreiche negative Auswirkungen haben kann.

Räumung, Aufstellen von Verbotszonen, Abschiebung bieten unserer Ansicht nach nicht die Lösung für das Problem der Wohnungslosigkeit. Was ist also zu tun? Angebote wie 24/7-Notunterkünfte mit Einzelzimmern oder Housing First zeigen: Wenn Angebote akzeptabel

sind, werden sie auch genutzt, dafür sprechen unter anderem die jeweiligen Wartelisten. Solche Angebote bieten im Vergleich zum Standard der Not- und ordnungsrechtlichen Unterbringung ein Vielfaches an Privatsphäre, Selbstbestimmtheit, sind häufig konsumakzeptierend und können die Gesamtsituation wohnungsloser Menschen deutlich verbessern (s. z. B. Gerull 2021). Es erscheint also erfolgversprechend, solche Angebote drastisch auszubauen. Zu einem großen Teil wäre das aus staatlicher Sicht auch günstiger als die ordnungsrechtliche Unterbringung, wo Tagessätze 2019/20 in Neukölln zwischen 12,50 und 40 Euro lagen, also teilweise deutlich über den Kosten einer kleinen Mietwohnung. Berlinweit lagen die Kosten 2018 bei ca. 236,8 Millionen Euro.² Ein Umbau des Hilfesystems in diese Richtung sollte so schnell wie möglich beginnen.

Solange Menschen nach ASOG untergebracht sind, braucht es zudem verpflichtende menschenrechtskonforme Standards, die die Realität der langfristigen Unterbringung anerkennen (Engelmann 2022). Ein Ausbau der Kältehilfe hin zu ganzjährigen Angeboten wäre eine Verbesserung des aktuellen Hilfeangebots und somit unterstützenswert (Punkt 10, Anfang des Dokuments), er ersetzt aber nicht notwendige grundsätzliche Veränderungen. Flankierend benötigen viele wohnungslose Menschen sozialarbeiterische und rechtliche Beratung und Unterstützung, die Forderung des Leitfadens nach mehr Streetwork ist also zu unterstützen (RN 57). Information und Beratung muss niedrigschwellig erfolgen, dies erfordert häufig auch Übersetzung und Sprachmittlung.

Um Wohnungslosigkeit nachhaltig zu verhindern, ist aber auch ein Bearbeiten der strukturellen Ursachen von Wohnungslosigkeit notwendig. Diese vor allem bei den von Wohnungslosigkeit Betroffenen zu suchen, wäre ein Verkennen von gesellschaftlichen Prozessen, durch die vor allem ärmere Menschen von Wohnungslosigkeit bedroht sind - Mietschulden werden in verschiedenen Studien als häufigster Grund für Wohnungsverluste identifiziert und auch andere persönliche Probleme entstehen nicht im sozialen Vakuum (s. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2022: 30-31, Busch-Geertsema 2019). Für mehr Wohnsicherheit braucht es eine stärkere Regulierung von Mieten, einen besseren Kündigungsschutz, für nachhaltig günstige Mieten auch öffentlichen und genossenschaftlichen Wohnraum (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. 2014, Die Unterzeichnenden 2018). Es braucht einen Schutz vor prekären Arbeitsbedingungen, sowie auskömmliche Löhne und Sozialleistungen, die das Zahlen von Miete, Strom, Heizung, Nahrung und eine Teilhabe am öffentlichen Leben ermöglichen (s. z. B. Aust/Schabram 2023).

Um den Konsum illegalisierter Drogen im öffentlichen Raum zu reduzieren, bieten sich vor allem Ansätze einer akzeptierenden Drogenarbeit an. Suchtakzeptierende Unterbringungsangebote mit Einzelzimmern oder eigener Wohnung reduzieren den Konsum im öffentlichen Raum und gleichzeitig die Beeinträchtigung für cleane Bewohnende und bilden eine Grundlage für den Umgang mit der Sucht, Konsumräume bieten Möglichkeiten für sicheren Konsum für alle Beteiligten, Spritzenabwurfbehälter erlauben die sichere Entsorgung, Angebote der Suchthilfe zeigen Wege aus der Sucht auf (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction 2022). Teilweise weisen bisherige Forschungsarbeiten auch auf eine Reduktion des Konsums in suchtakzeptierenden Angeboten hin (s. für eine Übersicht Gerull 2021: 17).

Vieles davon kann der Bezirk natürlich nicht alleine leisten. Akteur*innen aus dem Bezirk können aber politisch auf solche Entwicklungen hinwirken, anstatt vor allem die Menschen, die von Armut und Wohnungslosigkeit betroffen sind, als Problem zu definieren.

² Abgeordnetenhaus Berlin. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Stefan Ziller (GRÜNE) vom 05. März 2020 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 09. März 2020), Drucksache 18 / 22 935. Antwort zu 7.

Literaturverzeichnis

Aust, Andreas / Schabram, Greta (2023): Regelbedarfe 2023: Fortschreibung der Paritätischen Regelbedarfsforderung. Kurzexpertise. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Seiten/Presse/docs/Kurzexpertise_PariForschungsstelle_Regelbedarfsermittlung2023.pdf (letzter Zugriff am 2.5.2023).

Breitenbach, Elke / Fischer, Alexander (2021): Berliner Masterplan zur Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis zum Jahr 2030. https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/wohnungslosenpolitik/20210903_masterplan2030.pdf (letzter Zugriff am 2.5.2023).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022): Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit: Der Wohnungslosenbericht 2022 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/pm-kurzmeldung/wohnungslosenbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 2.5.2023).

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2014): Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland. https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/DOK_BAGW_Nationale_Strategie_Wohnungsnotfaelle.pdf (letzter Zugriff am 2.5.2023).

Busch-Geertsema, Volker (2019): Wohnungslosigkeit. In: Bürger & Staat 2/3, 150–155.

Chang, Jamie Suki / Riley, Philip Boo / Aguirre, Robert J. / Lin, Katherine / Corwin, Marius / Nelson, Nicole / Rodriguez, Madison (2022): Harms of encampment abatements on the health of unhoused people. In: SSM - Qualitative Research in Health 2, 100064.

Die Unterzeichnenden (2018): Für eine wirklich soziale Wohnungspolitik. In: sub\urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung 6/2/3, 205–222.

Engelmann, Claudia (2022): Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten. Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Notunterbringung_Wohnungsloser_2.pdf (letzter Zugriff am 2.5.2023).

Engelmann, Claudia / Mahler, Claudia / Follmar-Otto, Petra (2020): Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Von_der_Notloesung_zum_Dauerzustand_web.pdf (letzter Zugriff am 4.5.2023).

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2022): Homelessness and drugs: health and social responses. https://www.emcdda.europa.eu/publications/mini-guides/homelessness-and-drugs-health-and-social-responses_en (letzter Zugriff am 24.4.2023).

Gerull, Susanne (2020): „Nacht der Solidarität“ am 29.01.2020. Wissenschaftliche Einordnung der Daten. <https://zeitdersolidaritaet.de/ergebnisse/erste-zahlenmaessige-erfassung-und-befragung-2020/> (letzter Zugriff am 21.4.2023).

Gerull, Susanne (2021): Evaluation des Modellprojekts „Housing First Berlin“. Endbericht. https://www.berlin.de/sen/ias/soziales/besondere-lebenssituationen/hfb_evaluationsendbericht_2021_final.pdf (letzter Zugriff am 4.5.2023)

Holm, Andrej (2019): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. In: Bürger & Staat 2/3, 108–114.

Protschky, Andrea (im Erscheinen): Staying under Bridges, Negotiating Barriers. Unhoused Berliners' Infrastructural Practices between Spatial Exclusion and Precarious Spatial Strategies. In: Marian Burchardt / Dirk van Laak (Hg.), Making Space through Infrastructures. Visions, Technologies and Tensions. München: De Gruyter.

Roy, Ananya / Bennett, Ashley / Blake, Jennifer / Coleman, Jonny / Cornfield, Hannah / La Harrell, Donna / Klein, Terrie / Lutzker, Samuel / Malson, Hilary / Mandez, Jessica / Orendorff, Carla / Oztzy, Gustavo / Powers, Annie / Rosenstock, Chloe / Ruiz, Rayne Laborde / Sens, William, Jr. / Stephens, Pamela (2022): (Dis)Placement: The fight for housing and community after Echo Park Lake. <https://escholarship.org/uc/item/70r0p7q4> (letzter Zugriff am 2.5.2023).

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2020): Nacht der Solidarität. Ergebnisse der Befragung in den Kältehilfeunterkünften im Vergleich mit der Straßenzählung. https://zeitdersolidaritaet.de/wp-content/uploads/2021/11/erste-ergebnisse-kaeltehilfe-und-vergleich-mit-strassenzaehlung_endgueltig-1.pdf (letzter Zugriff am 4.5.2023).

Steinke, Ronen (2022): Vor dem Gesetz sind nicht alle gleich. Die neue Klassenjustiz. Berlin: Berlin Verlag.

Verband für sozial-kulturelle Arbeit e.V. (VskA) (Hg.) (2022): Zeit für Gespräche. Ergebnisbericht 2022. <https://zeitdersolidaritaet.de/wp-content/uploads/2023/02/Ergebnisbericht-2022-Zeit-fuer-Gespraech.pdf> (letzter Zugriff am 23.05.2023).

Wistuba, Anne / Meinert, Philipp (2023): Interview: "Wir befürchten viele Kündigungen und Stromsperrn". In: Der Paritätische - Verbandsmagazin 2023/01.