

„Leitlinien der Wohnungslosenhilfe/-politik“ - Positionspapier

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage
2. übergeordnete Leitlinien
3. Begriffsdefinitionen
4. Personenkreis
5. Rechtsgrundlagen
6. Bestehendes Angebotssystem
 - 6.1. Leistungen an „Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ gem. §§ 67 ff SGB XII
 - 6.2. kommunale und ordnungsrechtliche Unterbringung (sog. „ASOG-Unterkünfte“)
 - 6.3. Niedrigschwellige Angebote / Integriertes Sozialprogramm
 - 6.4. Kältehilfe
 - 6.5. Wohnungslosentagesstätten
 - 6.6. Wohnungsversorgung über das „Geschütztes Marktsegment“
7. Einflüsse auf die Entwicklung von Wohnungslosigkeit
8. Wohnungslosenhilfe als ressortübergreifende Verantwortung
9. Handlungsfelder

1. Ausgangslage

Wohnungslosigkeit in Berlin ist - wie in anderen Ballungsräumen auch - eine aktuelle sozialpolitische Problemlage, die alle handelnden Akteure vor große Herausforderungen stellt. Berlin als Bundeshauptstadt und stark wachsende Stadt kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

Die Ursachen von Wohnungslosigkeit sind dabei eng mit dem Armutsbegriff verknüpft, da die Wohnungslosigkeit einerseits eine der gravierendsten Auswirkungen von Armut darstellt und andererseits die Wohnungslosigkeit selbst bei gesicherten wirtschaftlichen Verhältnissen einen wesentlichen Mangel bei der Sicherung eines elementaren Grundbedürfnisses darstellt. Daher sind die im Weiteren aufgeführten Leitlinien der Wohnungslosenhilfe /-politik in die Landesstrategie zur Armutsbekämpfung eingebettet.

Der starke Zuzug aus den unterschiedlichsten Gründen führt insgesamt zu einer Verknappung auf dem Wohnungsmarkt und zu einer deutlich geringeren Fluktuation innerhalb desselben. Berlin reiht sich mit allen Fragestellungen in gesamteuropäische Zusammenhänge ein. Vor dem Hintergrund der Europäischen Verträge, die ausschließlich auf einen grenzfreien Waren- und Dienstleistungsverkehr bzw. Arbeitnehmerfreiheit abstellen, ist festzustellen, dass die Vertragspartner darauf verzichtet haben, einheitliche soziale Mindeststandards zu formulieren. Somit fallen EU-Bürger, die Nicht-Arbeitnehmer sind und ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen bestreiten können, aus den vereinbarten Vorzügen Europas heraus, nicht zuletzt aus den Freizügigkeitsregelungen. Folge ist eine Migration innerhalb Europas, die von Südosteuropa nach Norden bzw. Nordwesten in die wirtschaftlich stärkeren Regionen zu beobachten ist. Mit einem zunehmenden Anstieg dieser Migration sehen sich alle Großstädte komplexen Problemlagen zur Wohnungslosigkeit konfrontiert. So wird u. a. im Europäischen Parlament die Forderung nach einer Europastrategie zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit gestellt.

Ergänzend stellt der aktuelle Bedarf an Wohnraum zur Versorgung von Geflüchteten eine zusätzliche Herausforderung dar.

Unabhängig von diesen aktuellen Entwicklungen können unterschiedlichste Zielgruppen von Wohnungslosigkeit bedroht oder bereits obdachlos sein. Dies stellt die unterschiedlichen Hilfesysteme vor besondere Herausforderungen. Zu diesen Personengruppen zählen im Besonderen Familien mit minderjährigen Kindern, Frauen und behandlungsbedürftige Menschen, deren absolute Zahl deutlich gestiegen ist.

Berlin hält ein seit Jahren stetig weiter entwickeltes differenziertes Wohnungslosenhilfesystem bereit, das niedrigschwellig erreichbare Aufenthalts- und Beratungsmöglichkeiten, Übernachtungsstätten, ambulante Hilfen, kommunale Fachstellen für Wohnungslosenhilfe, Wohnprojekte besonderer Art, stationäre Einrichtungen etc. umfasst. Trotz aller Bemühungen dieses System in allen Angebotsstrukturen stetig auszubauen, ist die Ausgangslage der Wohnungslosenhilfe und die Situation der betroffenen Menschen nicht einfacher geworden und es ist eine insgesamt steigende Anzahl Betroffener zu verzeichnen.

Dies zeigt, dass es notwendig ist, die vorhandenen Strukturen zu sichern und weiterzuentwickeln, um diese an eine sich verändernde Bedarfslage anzupassen. So zeigt sich exemplarisch bei den Bestrebungen der Schaffung zusätzlicher Kapazitäten für Notunterkünfte, dass ein gemeinsamer Handlungsauftrag notwendig ist, um über Ressort- und Bezirksgrenzen hinweg, unter den Bedingungen eines angespannten Immobilienmarktes, eine Stärkung der Angebotsstrukturen zu erwirken.

Das Land Berlin hat zuletzt 1999 die *Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin – Obdachlosenrahmenplan* – erarbeitet und dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis gegeben.

Die gesamtgesellschaftlichen Veränderungsprozesse, sei es in rechtlicher Hinsicht, sei es in Folge von EU-Zuwanderung oder der steigenden Zahl anerkannter Geflüchteter, insbesondere im Zusammenhang mit Armut oder in sichtbaren Schnittstellen unterschiedlicher

Sozialleistungssysteme zwischen SGB II, SGB V, SGB VIII, SGB XI und SGB XII, haben zu der Erkenntnis geführt, die ursprünglichen Leitlinien von 1999 einer Fortschreibung zuzuführen. Damit wird der Versuch unternommen, innerhalb der Berliner Rahmenbedingungen die vorhandenen Strukturen und Abläufe zu überprüfen und mit neuen Perspektiven auszustatten, die eine handlungsfähige Metropole ausmachen.

Die in den Jahren seit 1999 geführten Diskussionen – unter Begleitung diverser Beratergruppen – haben zu mehreren Entwürfen zur Weiterentwicklung der Leitlinien geführt, konnten jedoch in einen zwischen Verwaltung, Trägern, Verbänden und Interessengruppen ausgewogenen Prozess nicht übersetzt werden. Zahlreiche punktuelle Fortschritte wurden ungeachtet dessen in umfangreichen Abstimmungsrunden erreicht.

Um ein Gesamtbild zu erzeugen, werden in den folgenden Leitlinien übergeordnete Leitsätze aufgestellt und in fachliche Themenschwerpunkte übersetzt sowie mit einem ersten Maßnahmenplan unterlegt.

Damit wird dem zentralen Postulat an Leitlinien nach Verbindlichkeit Rechnung getragen. Die Verbindlichkeit der Leitlinien, die Definition der Ziele zu den einzelnen Handlungsfeldern, die Einbindung der unterschiedlichen Akteure und die Überprüfung der Zielerreichung werden damit sichtbar.

Die Leitlinien sollen den Auftrag erfüllen, den gesellschaftlichen und rechtlichen Veränderungen zu folgen, die Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen Systemen sichtbar zu machen, Entwicklungspotentiale aufzuzeigen und Lösungsstrategien zu entwickeln sowie den gesamtstädtischen Steuerungsansatz zu stärken. Dabei ist es ein besonderes Bestreben, einerseits die vorhandenen Regelsysteme so niedrigschwellig wie möglich zu gestalten und andererseits Brücken- und Lotsenangebote zur Vermittlung in diese Regelsysteme zu stärken.

Alle diese Aspekte – so wichtig sie im Detail auch sind – dienen summarisch immer aber dem übergeordneten Ziel, den Menschen, die sich nicht selbst helfen können, die von Notlagen bedroht sind oder sich in Notlagen befinden, personenzentrierte, individuelle Hilfe und Unterstützung anzubieten und ihnen Lebensperspektiven zu vermitteln, die ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die übergeordneten Ziele der Wohnungslosenhilfe als Leitsätze staatlichen Handelns formuliert und die Strukturen und besonderen Zielgruppen beschrieben.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Integration von Zugewanderten und die Versorgung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern nicht vorrangiger Gegenstand dieser Leitlinien der Wohnungslosenhilfe ist.

2. übergeordnete Leitlinien

Die nachfolgend dargestellten übergeordneten Leitlinien setzen an bestehenden und künftigen Herausforderungen an und weisen in der Konkretisierung die wichtigen Stellschrauben zur Weiterentwicklung der Berliner Wohnungslosenhilfe aus.

- **Zentral und überragend ist die Prävention zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit.**

Dies umfasst die konsequente Verhinderung von Wohnungsverlust durch den gezielten Einsatz aller zur Verfügung stehenden Instrumentarien sowie verwaltungsorganisatorische Weiterentwicklung auf überörtlicher und bezirklicher Ebene. Für den Bereich der Wohnungsnotfallhilfe (Mietschulden, Räumungsklagen, Wohnraumversorgung für Wohnungslose, Prävention) sowie für die Leistungserbringung für Wohnungslose werden organisatorische und personelle Vorkehrungen getroffen, um eine umfassende und effektive Leistungsgewährung in enger Abstimmung mit den Bezirksämtern zu gewährleisten.

- **Bezahlbares Wohnen ist die wesentliche Voraussetzung für die Beendigung von Wohnungslosigkeit.**

Bezahlbares Wohnen ist ein Grundrecht für alle Berlinerinnen und Berliner.

Auch Menschen in besonderen Lebenslagen müssen Zugang zum allgemeinen Wohnungsmarkt haben.

Das Vorhandensein von ausreichenden Wohnungen mit sozialhilferechtlich angemessener Miethöhe ist die wesentliche Voraussetzung, um einerseits den sozialen Abstieg in die Wohnungslosigkeit zu verhindern bzw. andererseits einen Weg aus der Wohnungslosigkeit heraus zu ermöglichen.

Die Bedarfe wohnungsloser Menschen finden Eingang in die gesamtstädtische Wohnungsbau- und Infrastrukturplanung.

- **Bei eingetretener Wohnungslosigkeit sind Wege aus der Wohnungslosigkeit schnellstmöglich zu suchen.**

Die Phase der Wohnungslosigkeit soll so kurz wie möglich dauern. Daran sind sämtliche Angebote in ihrer Bedarfs- und Zielorientierung auszurichten. Das bedeutet auch, dass dem Grunde nach keine Menschen in kommunalen bzw. ordnungsrechtlichen Unterkünften untergebracht werden sollten und die Vermittlung in Wohnraum die oberste Priorität hat.

Sämtliche Verfahrensabläufe dienen der schnellstmöglichen Einleitung und Umsetzung der individuell notwendigen Maßnahmen unter Berücksichtigung der individuellen Lebenssituation. Der Fokus liegt dabei auf der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachbereichen bzw. Behörden/Institutionen und externen Leistungserbringern.

- **Lösungen für besondere Problemlagen müssen dort umgesetzt werden, wo sie kausal verortet sind.**

Wohnungslose sowie von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen werden in sämtlichen Hilfesystemen anerkannt und zielgerichtet in ihren Bedarfen unterstützt. Die Verhinderung des Eintretens bzw. die Beendigung einer bestehenden Wohnungslosigkeit wird bei Vorliegen anderweitiger Hilfebedarfe von den dafür spezifischen Hilfesystemen sichergestellt. Existenzsichernde Leistungen werden als Teil des Gesamtleistungsspektrums aller Hilfesysteme umgesetzt.

- **Die Instrumente der Wohnungslosenhilfe sind darauf ausgerichtet, besondere individuelle Schwierigkeiten zu überwinden.**

Dies beinhaltet die stetige Weiterentwicklung des bestehenden Regelhilfesystems. Dies gilt insbesondere für die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gem. §§ 67 ff. SGB XII sowie die kommunalen / ordnungsrechtlichen Unterbringungsstrukturen in Bezug auf fachliche und räumliche Standards.

Zielgruppenspezifische Bedarfe der heterogenen Betroffenen werden in den unterschiedlichen Hilfesystemen auch über die Wohnungslosenhilfe hinaus berücksichtigt. Dies umfasst u. a. die besonderen Bedarfe von Familien und Alleinerziehenden mit Kindern, Frauen, psychisch und/oder suchtkranken Menschen, medizinisch Behandlungsbedürftigen, Pflegebedürftigen, Menschen mit Migrationshintergrund oder Straffällige.

- **Eine valide Datenbasis bildet die Grundlage für die stetige Weiterentwicklung des Hilfesystems.**

Es wird großer Wert auf valide statistische Daten über den Personenkreis Wohnungsloser gelegt. Nur auf dieser Grundlage kann Steuerung und Planung von notwendigen Angeboten erfolgen.

Die Entwicklung einer bundesweit einheitlichen Wohnungslosenstatistik wird aktiv unterstützt.

- **Niedrigschwellige Hilfen sind notwendig, um wohnungslose Menschen direkt zu erreichen und den Weg in die Regelversorgung zu befördern.**

Diese zuwendungsgeförderten niedrigschwelligen Angebote sind ein wichtiger Beitrag, um bereits wohnungslose Menschen zu erreichen, die keine - ihnen zustehenden - Unterstützungen in Anspruch nehmen und ihnen Wege aus der bestehenden Lebenssituation aufzuzeigen, sie zu motivieren, eine Veränderung schrittweise zu beginnen. Sie sind als ergänzender Versorgungsbaustein neben den Angeboten des Regelversorgungssystems dringend erforderlich.

Die Angebotsstrukturen werden stetig an sich verändernde Bedarfe angepasst.

- **Auch für obdachlose Menschen gilt das verfassungsrechtlich geschützte Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit.**

Das beinhaltet einerseits, dass das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen Menschen den staatlichen Organen verbietet, der/dem Einzelnen Hilfe gegen ihren/seinen Willen aufzuzwingen. Jede betroffene Person hat das Recht, Hilfen nicht in Anspruch zu nehmen.

Ungeachtet dessen werden auf der anderen Seite die besonderen individuellen Problemlagen der Betroffenen in sämtlichen Hilfesystemen berücksichtigt. Dies beinhaltet einen sensiblen Umgang mit den besonderen Lebenslagen der Betroffenen sowie das Bestreben aus jedem Hilfesystem heraus, einer drohenden Wohnungslosigkeit entgegenzuwirken und auch bei eingetretener Obdachlosigkeit bestmöglich zu unterstützen.

- **Es muss ein ressortübergreifender, sozialpolitischer Verantwortungskonsens vorliegen.**

Es besteht eine breite Verantwortungsgemeinschaft.

Akteure und Gremien werden in ihrer jeweiligen Verantwortung eingebunden. Die gesamtgesellschaftlichen Problemlagen sind nur gemeinsam mit allen verantwortlichen Ressorts zielführend zu bearbeiten.

Die lösungsorientierte Kommunikation auf kommunaler und überörtlicher Ebene bildet dafür die entscheidende Grundlage.

3. Begriffsdefinitionen

Die Begriffe „Obdachlosigkeit“ bzw. „Wohnungslosigkeit“ sowie „obdachlos“ bzw. „wohnungslos“ sind gesetzlich nicht definiert.

Die Begriffspaare „Obdachlosigkeit/Wohnungslosigkeit“ bzw. „Obdachlose/Wohnungslose“ und „Obdachlosenhilfe/Wohnungslosenhilfe“ werden im allgemeinen Sprachgebrauch, in den Medien und in der Politik oft synonym benutzt.

Der Begriff „Wohnungslosigkeit“ hat – vor allem in der Wissenschaft, aber zunehmend auch in der Praxis – den Begriff „Obdachlosigkeit“ abgelöst.

Dabei ist das wesentliche Merkmal der „Wohnungslosigkeit“, dass kein mietvertraglich abgesicherter Wohnraum besteht.

Neben den Begriff „Wohnungslosigkeit“ ist in den letzten Jahren der Begriff des „Wohnungsnotfalls“ getreten. Dieser umfasst und kategorisiert neben den wohnungslosen Menschen auch die Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind oder die in unzureichenden Wohnverhältnissen leben. Damit soll der Versorgungsgrad möglichst lückenlos erfasst werden.

„**Wohnungsnotfall**“ wird vom Deutschen Städtetag wie folgt definiert:

„**Aktuell von Wohnungsnot betroffen**“ sind Personen,

- die akut wohnungslos sind oder
- wegen unfreiwilliger Wohnungslosigkeit untergebracht sind.

„**Unmittelbar von Wohnungsnot bedroht**“ sind Personen

- gegen die ein noch nicht vollstreckter Räumungstitel vorliegt,
- gegen die eine Räumungsklage vorliegt,
- denen die Wohnung gekündigt worden ist
- oder deren Entlassung aus einem Heim, einer Anstalt bevorsteht, ohne vorhandene Wohnung.

„**Unzumutbare Wohnverhältnisse**“ liegen vor bei

- unzumutbaren oder besonders beengten Wohnverhältnissen,
- untragbar hohen Mieten oder
- eskalierten Konflikten im Zusammenleben.

Es gibt eine Vielzahl von Einflussfaktoren, die zur Wohnungslosigkeit führen können. Als Hauptgründe sind Schulden, Trennung/Scheidung, Konflikte mit Mitbewohnern/innen bzw. Nachbarschaft, Abhängigkeitserkrankungen/Süchte in verschiedensten Formen sowie psychiatrische Erkrankungen zu nennen. Arbeitslosigkeit über einen längeren Zeitraum stellt ein hohes Risiko zum Wohnungsnotfall zu werden dar.

Es wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass Wohnungslosigkeit bzw. drohende Wohnungslosigkeit erst dann beendet ist, wenn ein eigener Mietvertrag/Untermietvertrag abgeschlossen bzw. der Wohnungserhalt für längere Zeit sichergestellt wurde.

4. Personenkreis

Wohnungslose Menschen stellen eine äußerst heterogene Zielgruppe dar,

- die bedürftig sind, aber keine Leistungen erhalten, weil sie ihre Rechtsansprüche aus unterschiedlichen Gründen nicht wahrnehmen oder über keine leistungsrechtlichen Ansprüche verfügen,
- die ausschließlich materielle Hilfen in Anspruch nehmen, aber weitere Unterstützungen wie z.B. spezifische professionelle, personenbezogene Beratung/Betreuung ablehnen,
- die Hilfen und professionelle, personenbezogene Unterstützung nutzen wollen, weil sie für die bestehenden vielfältigen Probleme alleine keine Lösungen sehen und finden,
- die sich aus eigenen Kräften aus der Situation der Wohnungslosigkeit bringen.

Kenntnisse über den Umfang bzw. weitere Merkmale des Personenkreises liegen vor für

- von Bezirksämtern untergebrachte Wohnungslose,
- Leistungsberechtigte von Maßnahmen gemäß § 67 ff. SGB XII, gegliedert nach Leistungstypen und
- Nutzer/innen von niedrigschwelligen gesamtstädtisch ausgerichteten Unterstützungsangeboten.

Der tatsächliche Anteil von Menschen,

- die auf der Straße leben oder
- die bei Familienangehörigen, Freunden oder Bekannten eine vorübergehende Bleibe gefunden haben oder
- die in prekären Mitwohnverhältnissen leben,

lässt sich aus organisatorischen, melde- und datenschutzrechtlichen Gründen nicht erheben.

Der überwiegende Teil wohnungsloser Menschen bezieht Leistungen nach dem SGB II.

Finanzielle Schwierigkeiten liegen bei fast allen wohnungslosen bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen vor. Ansonsten besteht eine Vielfalt von Problemen in den Lebensbereichen Wohnen, Gesundheit, Arbeit, Familie, soziales Umfeld/soziale Kontakte sowie in Verbindung mit rechtlichen Auseinandersetzungen.

Die Anzahl, Verteilung und Intensität von persönlichen Problemschwerpunkten variiert bei jeder hilfebedürftigen Person.

Kranke Wohnungslose mit Pflegebedarf erhalten ambulante Grund- und Behandlungspflege nach SGB V in Unterbringungseinrichtungen ebenso wie in betreuten Wohnformen mit Maßnahmen gemäß § 67 ff. SGB XII. Ebenso steht das Hilfesystem für suchtkranke und / oder psychisch Kranke Menschen auch Wohnungslosen zur Verfügung.

Für Frauen und Mädchen, die vor häuslicher bzw. sexueller Gewalt flüchten, gibt es in Berlin viele spezielle Angebote mit besonderen Leistungsinhalten und rechtlichen Regelungen z.B. in Frauenhäusern. Die Zuständigkeit für dieses Angebotsspektrum liegt bei der zuständigen Senatsverwaltung für Frauen.

Der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung sind die Aufgaben in Verbindung mit minderjährigen Wohnungslosen ohne Begleitung von Erziehungsberechtigten zugeordnet.

Wohnungslose Familien mit im Haushalt lebenden minderjährigen Kindern werden von den Sozialämtern untergebracht aber bei Fragen des Kinderschutzes und Hilfen zur Erziehung von den bezirklichen Jugendämtern betreut.

ENTWURF

5. Rechtsgrundlagen

Im Rahmen der kommunalen, ordnungsbehördlichen Unterbringung von Obdachlosen ist rechtlich zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Obdachlosigkeit zu unterscheiden.¹

Dabei begründet grundsätzlich nur die unfreiwillige Obdachlosigkeit die sachliche Zuständigkeit der Polizei - und Ordnungsbehörden, Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Beseitigung der Obdachlosigkeit durchzuführen. Ziel dieser Maßnahmen ist die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, zur der in ihrer individualbezogenen Schutzrichtung auch die Unverletzlichkeit der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen gehören. Zu diesen Rechten gehört insbesondere auch das Recht auf Leben und die körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 GG. In Notlagen besteht daher die Pflicht des Staates zur Erhaltung der notwendigen Lebensbedingungen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Mit Blick auf die Obdachlosigkeit ist der Staat insoweit verpflichtet, Räume zur Verfügung zu stellen, die Schutz vor den Unbilden des Wetters bieten. Im Fall einer unfreiwilligen Obdachlosigkeit muss der bedürftigen, wohnungslosen Person inkl. den Haushaltsangehörigen vom zuständigen Bezirk auf der Grundlage der Aufgabenzuweisung im Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz (AZG) gem. § 3 AZG i. V. m. dem Allgemeinen Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG) Nr.14 (Sozialwesen) ein Unterkunftsplatz zugewiesen werden.

Eine Verpflichtung, die Unterkunft tatsächlich in Anspruch zu nehmen, besteht dabei seitens der/des Betroffenen nicht. Nimmt die/der Betroffene die ihr/ihm zugewiesene Unterkunft nicht an, ist sie/er formal gesehen nicht mehr unfreiwillig obdachlos und ein ordnungsrechtlicher Handlungsbedarf ist nicht mehr gegeben. Denn die Entscheidung des Einzelnen, Tag und Nacht im Freien leben zu wollen, ist Ausdruck des verfassungsrechtlich geschützten Rechtes auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen Menschen verbietet es in diesem Fall den staatlichen Organen, der/dem Einzelnen Hilfe gegen ihren/seinen Willen aufzuzwingen.

Von einer freiwilligen Obdachlosigkeit kann hingegen nicht mehr gesprochen werden, wenn die Selbstbestimmung der/des einzelnen Betroffenen wegen Hilflosigkeit oder Desorientierung nicht mehr gegeben ist. Kann die/der Betroffene die Tragweite ihres/seines Handelns nicht mehr erkennen oder befindet sie/er sich in einem die freie Willensbildung ausschließenden Zustand und droht eine unmittelbare Gefahr für das Recht auf Leben oder die körperliche Unversehrtheit, besteht eine Pflicht zum Eingreifen der staatlichen Organe zum Schutz der Rechte der/des Betroffenen. Die/der Betroffene ist in diesem Fall zum eigenen Schutz von den zuständigen Stellen zur unmittelbaren Abwendung der Gefahr für Leib und Leben in Gewahrsam zu nehmen.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ist gemäß Nr. 14 Zuständigkeitskatalog zum Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (ZustKat AZG) u.a. für die Allgemeinen Angelegenheiten des örtlichen und überörtlichen Trägers der Sozialhilfe verantwortlich. Grundlage zur Ausgestaltung der Leistungen und Festsetzung von Grundsätzen für die Vergütungen bildet der Landesrahmenvertrag gemäß § 79 SGB XII (Berliner Rahmenvertrag) mit den Verbänden der LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Auf dieser Grundlage werden Einzelvereinbarungen mit Leistungsanbietern für Einrichtungen und Diensten nach § 75 Abs. 3 SGB XII abgeschlossen.

Niedrigschwellige Angebote der Wohnungslosen- und Straffälligenhilfe werden in einem Rahmenfördervertrag mit den Verbänden der LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege mit Zuwendungen gemäß der Landeshaushaltsordnung (LHO) gefördert.

¹ Eine unfreiwillige Obdachlosigkeit ist angesichts des hohen Ranges der elementaren Grundrechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Menschenwürde, deren Schutz der ordnungsrechtliche Unterbringungsanspruch dient, höchstens in Ausnahmefällen zu verneinen und setzt immer eine Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung und Abwägung aller Umstände im Rahmen einer Gesamtbetrachtung voraus.

Für Ordnungsaufgaben bei Obdachlosigkeit sind gemäß Nr. 19 Zuständigkeitskatalog des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG Bln) die Bezirke verantwortlich, soweit keine Zuständigkeit beim Landesamt für Gesundheit und Soziales bzw. beim Landesamt für Flüchtlinge besteht. Dies umfasst ebenfalls die Vorhaltung ausreichender Platzkapazitäten zur Unterbringung wohnungsloser Personen.

Die Bezirke sind außerdem als Sozialhilfeträger für die Bearbeitung und Bescheidung von Anträgen auf Übernahme von Kosten der Unterkunft gemäß § 35 SGB XII und für Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 67 ff. SGB XII sowie für Hilfen zum Lebensunterhalt in Sonderfällen u.a. bei bestehenden Miet- bzw. Energieschulden gemäß § 36 SGB XII zuständig.

Zum Spektrum der Bezirksaufgaben gehören - neben den genannten gesetzlichen Pflichtaufgaben – weitere Leistungen im Rahmen von Zuwendungsförderung z.B. für Wohnungslosentagesstätten und Kältehilfeangebote.

Es gilt als gesichertes Erkenntnis, dass die Mehrheit der wohnungslosen Menschen erwerbsfähig im Sinne des SGB II ist und auf dieser Grundlage die Regelleistung sowie Leistungen für Unterkunft und Heizung beanspruchen können. Auf Antrag können nach § 22 Abs. 8 SGB II auch Mietschulden übernommen werden.

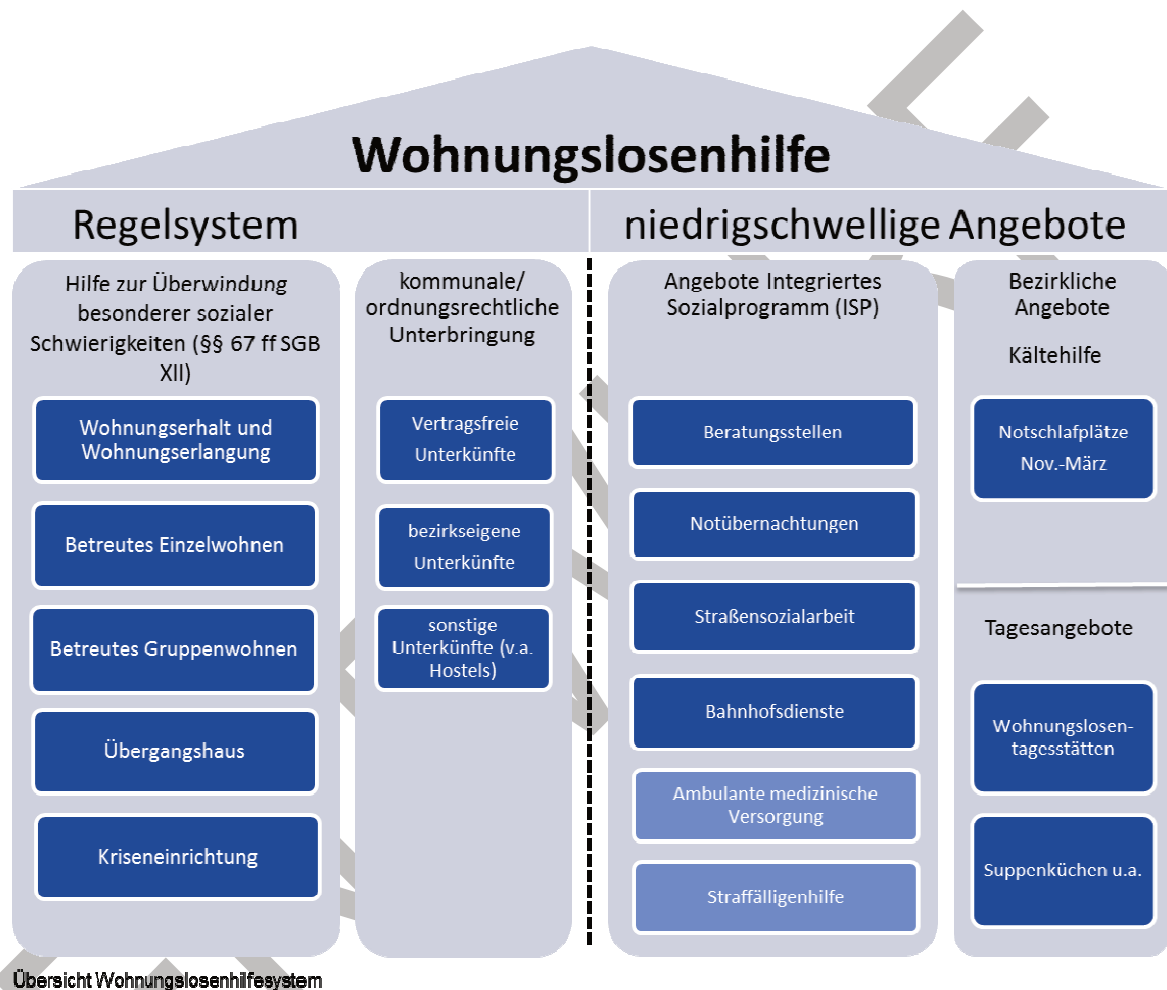
Die Bezirke nehmen zudem die Rolle des kommunalen Trägers nach dem SGB II wahr und stellen im Sinne der Fachaufsicht die Umsetzung der Gewährungskriterien für Leistungen von Unterkunfts- und Heizkosten sicher, die als Ausführungsvorschriften zur Gewährung von Leistungen gemäß § 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und §§ 35 und 36 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AV-Wohnen) vorliegen.

Jeder Bezirk erhält für die Erfüllung aller Aufgaben eine Globalsumme im Rahmen des Haushaltsgesetzes zugewiesen (vgl. Art. 85 Abs. 2 VvB). Die Globalsummen sind Bestandteil der Bezirkshaushaltspläne, die alle bei der Wahrnehmung der Bezirksaufgaben entstehenden Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen enthalten und von den Bezirken in eigener Verantwortung aufgestellt werden (vgl. § 26a Abs. 1 LHO). Dabei sind die Bezirke in der Veranschlagung frei. Sie sind lediglich gebunden durch die ihnen durch Bundes- und Landesgesetz obliegenden Aufgaben und die bestehenden rechtlichen Verpflichtungen (z.B. Miet- und Arbeitsverträge). Auch für die spätere Ausführung des Bezirkshaushaltsplans ist allein der Bezirk verantwortlich (vgl. § 4 Abs. 1 Bezirksverwaltungsgesetz).

6. Bestehendes Angebotssystem

Das Land Berlin verfügt über ein abgestuftes Hilfesystem. Es ermöglicht einem wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen, je nach seinen Bedürfnissen, Hilfen zu erhalten.

Die Berliner Wohnungslosenhilfe ist in grundsätzlich vier Versorgungsstrukturen gegliedert. Die ordnungsbehördliche Unterbringung und Leistungen nach dem SGB XII bilden die Regelversorgung. Im Integrierten Sozialprogramm/ISP, sowie in der Kältehilfe und den Wohnungslosentagesstätten werden niedrigschwellige Einrichtungen/Dienste unterhalb der Regelversorgung gefördert.



Übersicht Wohnungslosenhilfesystem

6.1. Leistungen an „Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ gem. §§ 67 ff SGB XII

Leistungen gemäß § 67 ff. SGB XII sind antragspflichtig und bei vorliegendem Hilfebedarf zu gewähren. Die Antragsbearbeitung und –entscheidung sowie die Feststellung der Hilfebedürftigkeit obliegen dem zuständigen Sozialamt.

Zwischen dem Land Berlin als Träger der Sozialhilfe und der LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, der Vereinigung kommunaler Einrichtungen, der Berliner Krankenhausgesellschaft e.V. sowie der Vereinigungen der privaten Trägereinrichtungen wurde der Berliner Rahmenvertrag gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales (BRV) abgeschlossen, der als Anlage u.a. für sieben Leistungstypen (Näheres unter www.berlin.de/sen/soziales/zielgruppen) für den Personenkreis Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit Bedrohte gemäß § 67 ff. SGB XII enthält.

Im Einzelnen handelt es sich um die Leistungstypen:

- Wohnungserhalt und Wohnungserlangung (WUW),
- Betreutes Einzelwohnen (BEW),
- Betreutes Gruppenwohnen (BGW),
- Übergangshaus (ÜH),
- Kriseneinrichtung (KRI),
- Krankenstation (KST),
- Betreutes Gruppenwohnen für ehemals Drogenabhängige nach abgeschlossener Therapie (BGWD).

Der Berliner Rahmenvertrag legt allgemeine leistungstypübergreifende sowie leistungstypspezifische Regelungen fest und bestimmt die Rahmenbedingungen für den Abschluss von einrichtungsbezogenen Vereinbarungen nach § 75 Abs. 3 SGB XII. Diese werden zwischen den einzelnen Leistungsanbietern und der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung pro Einrichtung oder Dienst abgeschlossen. Eine bestehende Einzelvereinbarung berechtigt zur Leistungserbringung und Leistungsabrechnung mit dem Sozialhilfeträger.

Der Leistungstyp „Betreutes Gruppenwohnen für ehemals Drogenabhängige mit abgeschlossener Therapie“ bildet dahingehend eine Ausnahme, dass die Einzelvereinbarungen gemäß § 75 Abs. 3 SGB XII und das Fachcontrolling als Aufgaben bei der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung liegen und als Teil der Suchthilfesystems anzusiedeln sind.

6.2. kommunale und ordnungsrechtliche Unterbringung (sog. „ASOG Unterkünfte“)

Die Bezirke haben für ihre originäre Aufgabe der Unterbringung von Obdachlosen vor Jahren das Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (LAGeSo) mit der Belegungscoordination beauftragt, die durch die zentrale Berliner Unterbringungsleitstelle (BUL) wahrgenommen wurde. Mit der Gründung des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) ist diese Aufgabe vom LAGeSo auf das LAF übergegangen.

Die bereitgestellten Unterkünfte werden überbezirklich belegt und unterliegen einem unter allen Bezirken abgestimmten Mindeststandard. Darüber hinaus verfügen einige Bezirke über bezirkseigene Einrichtungen. Sind alle vorhandene Unterkünfte belegt, wird auf sonstige Unterkünfte wie z.B. Hostels o.ä. zurückgegriffen.

Die zuständige Stelle im Bezirksamt weist der bedürftigen, wohnungslosen Person inkl. den Haushaltsangehörigen einen Unterkunftsplatz nach. Der Fachdienst im bezirklichen Sozialamt hat nach der Unterbringung darauf hinzuwirken, dass die wohnungslosen Personen alle Möglichkeiten zur Beseitigung der Wohnungslosigkeit ausschöpfen. Dies beinhaltet bei Erfüllung der sozialleistungsrechtlichen Voraussetzungen einen möglichen Anspruch auf Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII.

6.3. Niedrigschwellige Angebote / Integriertes Sozialprogramm

Die niedrigschwelligen Projekte der Wohnungslosenhilfe werden seit 1995 mit einem gesamtstädtischen und einem bezirklichen Wirkungskreis beschrieben. Die Projekte richten sich an den Personenkreis von wohnungslosen Menschen, die die Regelversorgung noch nicht erreicht haben. Niedrigschwellig bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Zugänge zu den Angeboten unbürokratisch und behördenunabhängig sind.

Die gesamtstädtischen Projekte sind im ISP/Integrierten Sozialprogramm zusammengefasst, die bezirklichen Angebote wie die „Kältehilfe“ und die Wohnungslosentagesstätten werden den jeweiligen Standortbezirk gefördert

Der Berliner Senat fördert im Integrierten Sozialprogramm - ISP - gesamtstädtisch ausgerichtete niedrigschwellige Einrichtungen und Dienste in der Wohnungslosenhilfe. Das Programm umfasst unterschiedliche – in der Regel anonym zu nutzende - Projekte in folgenden Angebotsbereichen:

- Beratungsstellen
- Notübernachtungen
- Straßensozialarbeit
- ambulante medizinische Versorgung
- Bahnhofsdienste
- Beratungsstellen für straffällige bzw. aus der Haft entlassene Menschen

Neben Versorgungsleistungen bestehen die Aufgaben der Projekte primär darin, die Menschen über bestehende Rechtsansprüche und Hilfen für unterschiedliche Problem- und Lebenslagen zu beraten, entsprechende Stellen und Angebote zu vermitteln und bei Antragstellungen auf Leistungen behilflich zu sein. Grundsätzliches Ziel ist, dass die Menschen den Zugang zum sozialen und/oder gesundheitlichen Regelversorgungssystem finden.

Mit dieser Zielsetzung sind die Angebote für Menschen ohne Aufenthaltsstatus nur eingeschränkt im Rahmen der Weitervermittlung bzw. nicht nutzbar.

Die komplizierte Schnittstelle zwischen Sozial- und Ausländerrecht erfordert bei der Vielfalt von Aufenthaltstiteln genaue Prüfungen im Einzelfall über eventuelle Ansprüche.

Die Angebote der Wohnungslosenhilfe in Berlin sind für Menschen konzipiert, die Leistungsansprüche gemäß SGB II und/oder XII haben, mit dem Ziel, sie soweit wie möglich in die Gesellschaft zu (re)integrieren.

6.4. „Kältehilfe“

Die „Kältehilfe“ ist ein Sonderprogramm zur Bereitstellung von Notschlafplätzen für Menschen, die die Angebote der Regelversorgung nicht oder noch nicht an Anspruch nehmen.

Die Kältehilfe bietet eine unbürokratische Übernachtungsmöglichkeit für Menschen ohne Unterkunft während der kalten Jahreszeit zwischen November und März.

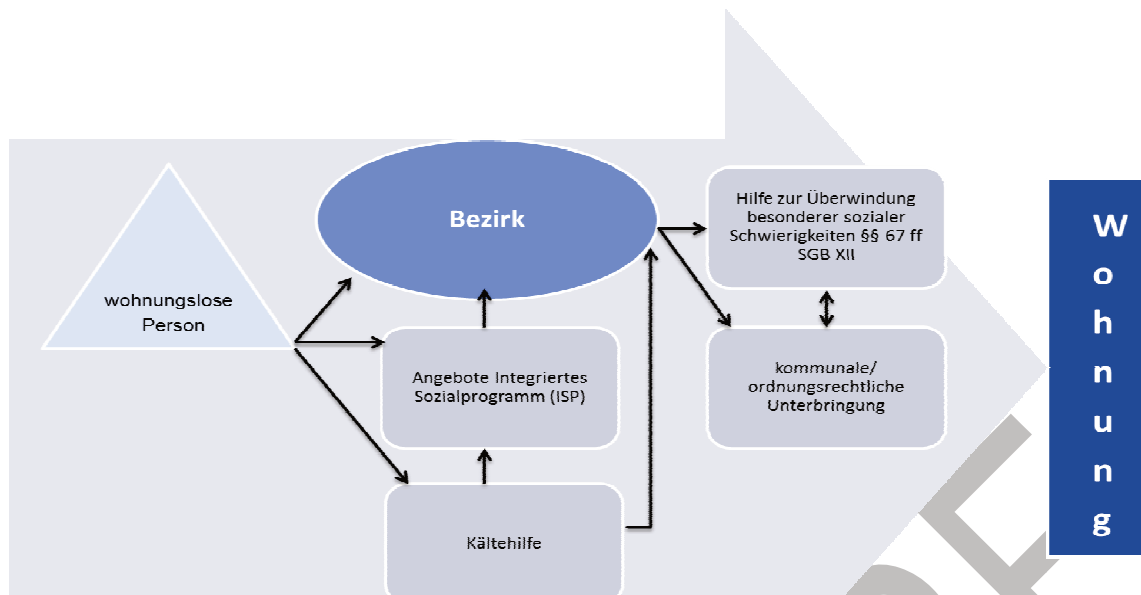
Die Bezirke nehmen diese Aufgabe operativ nach im Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz - AZG) seit 1995 als bezirkliche Aufgabe wahr.

Der Berliner Senat unterstützt die Bezirke bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe.

6.5. Wohnungslosentagesstätten

Einige innerstädtische Bezirke fördern Wohnungslosentagesstätten/ Treffpunkte überwiegend für auf der Straße lebende Menschen. Die Leistungen werden individuell mit den Zuwendungsnehmern vereinbart.

Kältehilfeangebote im Winter sowie Suppenküchen erhalten in unterschiedlichem Umfang bezirkliche Zuwendungen. Die Angebote von Kirchengemeinden und Vereinen zeichnen sich durch einen hohen Einsatz ehrenamtlicher Helferinnen und Helfer sowie Spenden aus.



Wege durch das Hilfesystem

6.6. Wohnungsversorgung über das „Geschütztes Marktsegment“

Der Kooperationsvertrag "Geschütztes Marktsegment" zwischen dem Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin, den Bezirksamtern von Berlin und der Wohnungswirtschaft regelt die Bedingungen, unter denen im Rahmen des "Geschützten Marktsegments" Wohnungen angeboten, vermittelt und für Marktsegment-Mieter dauerhaft gesichert sowie Schadensfälle reguliert werden.

Die an der Kooperation beteiligten Wohnungsunternehmen stellen den bezirklichen Sozialämtern im Jahr ca. 1.350 Wohnungen - quotiert nach Wohnungsgrößen - für wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte zur Verfügung. Die zu stellende Anzahl der Wohnungen bemisst sich am Wohnungsbestand der Unternehmen.

Die Wohnungen müssen hinsichtlich der Miethöhe den einschlägigen sozialleistungsrechtlichen Bestimmungen im Land Berlin entsprechen (z.B. der AV-Wohnen in der jeweils gültigen Fassung).

Die Vermieter haben ein Auswahlrecht unter mehreren Wohnungsbewerbern des „Geschützten Marktsegments“. Ein Rechtsanspruch auf die Versorgung mit einer Wohnung über das „Geschützte Marktsegment“ besteht nicht.

An den Zugang zum „Geschützten Marktsegment“ sind bestimmte Voraussetzungen geknüpft z.B. müssen die Personen,

- länger als 1 Jahr nachweislich (Meldebescheinigung) in Berlin leben;
- nicht in der Lage sein, sich am Wohnungsmarkt eigenständig mit Wohnraum zu versorgen;
- durch Bezirksamter in Notunterkünfte eingewiesen worden sein, beziehungsweise einen Unterbringungsanspruch haben, oder
- durch Räumung unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht sein;
- eine durch das Sozialamt erstellte positive sozialpädagogische Prognose vorlegen können.

7. Einflüsse auf die Entwicklung von Wohnungslosigkeit

Da die Einflussfaktoren auf die Anzahl der Wohnungslosen sehr unterschiedlich sind und sich zu hohen Anteilen der direkten Steuerungsmöglichkeit entziehen, kann ein Anstieg der Wohnungslosenzahlen u.a. aus folgenden Gründen bzw. Entwicklungen in der Zukunft nicht ausgeschlossen werden:

- bundesgesetzliche Rahmenbedingungen des SGB II (z.B. Sanktionsmechanismen) und Umsetzungsvorgaben des Bundes, die sich dem Einfluss der Kommunen entziehen;
- die Zunahme von ver- und überschuldeten privaten Haushalten;
- fortschreitende Verknappung von preisgünstigen Wohnungen, insbesondere für Einpersonenhaushalte;
- erst perspektivisch wirkende Maßnahmen einer veränderten Wohnungsbaupolitik (z.B. erneute Stärkung des sozialen Wohnungsbaus statt jahrelangem Abbau);
- Bestehende Probleme in sozialen Brennpunkten verbunden mit der Zunahme von „Problemmietern“;
- geringe Partizipation bestimmter Bevölkerungsgruppen am wirtschaftlichen Aufschwung;
- eine anhaltend hohe Zahl von Transferleistungsbeziehenden;
- eine noch immer angespannte Haushaltslage des Landes Berlin, die trotz gesteigerter Einnahmen den Investitionsstau vergangener Jahre ausgleichen muss.

8. Wohnungslosenhilfe als ressortübergreifende Verantwortung

Es widerspricht allen gesellschaftlichen und rechtlichen Bestrebungen der Zielsetzung von (Re-) Integration, Wohnungslosenhilfe als einzelne Ressortaufgabe zu betrachten.

Nur durch bestehende Netzwerke und fachübergreifende Zusammenarbeit kann die notwendige Beratung und Unterstützung im Einzelfall wirksam erfolgen. Dieses gilt für die Sozialarbeit an der Basis ebenso wie für unterschiedliche Fachbereiche in Behörden bzw. anderen Institutionen.

Für wohnungslose Menschen - wenn sie denn institutionelle Hilfen benötigen – muss viel Zeit, Arbeit und Geld aufgrund ihrer multiplen Problemlagen aufgewendet werden, wenn eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft und das Erwerbsleben als Ziel auch tatsächlich erreicht werden soll.

Wohnungslose Personen brauchen häufig nicht nur eine Wohnung. Bei gleichzeitig vorhandenen weiteren Problemen benötigen sie zusätzlich u.a. Schuldnerberatung, Eingliederungshilfe, Hilfen zur Erziehung, pflegerische Leistungen, schulische und berufliche Qualifizierung. Diese Unterstützungen stehen ihnen rechtlich in gleichem Maße und gleicher Qualität zu, wie jeder anderen (nicht wohnungslosen) leistungsberechtigten Person.

Dazu bedarf es übergreifender Zusammenarbeit auf allen Ebenen und an allen Schnittstellen zwischen Behörden, Institutionen, Verbänden und Leistungserbringern, damit dieser Personenkreis nicht weiter zunimmt und sich die problematische Lebenssituation im Einzelfall nicht manifestiert. Dieses insbesondere unter Berücksichtigung des stetig sinkenden Durchschnittsalters bei wohnungslosen Menschen.

In angrenzenden Hilfesystemen z.B. Eingliederungs-, Sucht- oder Jugendhilfe müssen die Lebenslagen von Personen mit einer Wohnungslosenproblematik ausreichende Berücksichtigung finden. Die Tätigkeitsbereiche und Angebotsinhalte der Wohnungslosenhilfe sollten nicht auf diverse spezifische Hilfen/Leistungen anderer Fachgebiete ausgedehnt werden. Eine ausreichende, ebenbürtige Qualifizierung der Beschäftigten in der Wohnungslosenhilfe zu denen in anderen fachspezifischen Angeboten ist kaum herstellbar. Die Beschäftigten in der Wohnungslosenhilfe benötigen ein sehr breit gefächertes Wissen über unterschiedlichste Fach- und Angebotsbereiche sowie Rechtsansprüche etc. Der Aufbau von Netzwerken und Kooperationspartnern ist unabdingbar, um den Hilfesuchenden eine adäquate Beratung bzw. Unterstützung geben zu können. Bedarfsgerechte und zielgerichtete Vermittlungen an die richtigen Stellen entscheiden darüber, ob weiterführende Hilfen in Anspruch genommen werden. Nebenbei hat diese Art der Vermittlung auch - zumindest mittel- und langfristig gesehen – einen positiven wirtschaftlichen Aspekt.

Alle Akteure der Wohnungslosenhilfe müssen offensiv ressortübergreifende Zusammenarbeit einfordern und zugleich anbieten.

9. Handlungsfelder

Aus den überordneten Leitlinien sind in einem Folgeschritt konkretisierende Maßnahmen in unterschiedlichen Handlungsfeldern abzuleiten.

Diese sollen gemeinsam mit den mitbetroffenen Fachverwaltungen, den Bezirken, der LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Berlin und anderen Akteuren der Wohnungslosenhilfe entwickelt werden.

Die nachfolgende Skizzierung soll dazu als Orientierung dienen.

Bezirkliche Praxis / Umsetzung

- bezirkliche Fachstellen für Wohnungsnotfälle weiterentwickeln
- AV Wohnen aktualisieren und umsetzen
- Kooperation Amtsgerichte und Bezirke im Umgang mit Räumungsklagen unterstützen
- Prüfung eines „Frühwarnsystems“ mit Wohnungsbaugesellschaften
- Verfahren zur Mietschuldenübernahme weiterentwickeln
- Schuldnerberatung stärken
- Schnittstelle zu niedrigschwelligen Projekten

Versorgung bei eingetretener Obdachlosigkeit

- „Gesamtstädtische Steuerung der Unterbringungskapazitäten“ umsetzen
- niedrigschwellige Angebote stärken
- Angebote der Kältehilfe stärken

Hilfe bei besonderen sozialen Schwierigkeiten (§§ 67 ff. SGB XII)

- Verbindliche Hilfeplanungsinstrumente einführen
- Konzeptionelle Prüfung und ggf. Weiterentwicklung der Leistungstypen
- Zugang zu Leistungen weiterentwickeln
- begleitende Hilfe in Unterkünften fördern
- Konzept der Trägerwohnungen weiterentwickeln

Wohnraumversorgung für soziale Zielgruppen stärken

- Vermittlung in eigenen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum fördern
- ressortübergreifender Workshop zur sozialen Wohnraumversorgung „Wohnen für Alle“ zur Entwicklung einer abgestimmten Gesamtstrategie (unter Berücksichtigung von Wohnraumversorgungsgesetz und Zweckentfremdungsverbot-Gesetz)
- Sozialen Wohnungsbau fördern
- Einflussmöglichkeiten auf die Wohnraumversorgungsstrukturen nutzen
- neue Modelle prüfen / konzeptionell entwickeln (z.B. Generalmieter*innen-Modell, „Housing First“)
- Verknüpfung von Unterbringungsbedarf und Bevölkerungsprognose / Wohnraumbedarfsprognose
- Geschütztes Marktsegment weiterentwickeln

Berücksichtigung besonderer Zielgruppen

- Familien/ Alleinerziehende mit Kindern
- Genderspezifika / Frauen
- Psychisch kranke Menschen
- suchtkranke Menschen
- medizinisch Behandlungsbedürftige
- Pflegebedürftige
- Menschen mit körperlichen Behinderungen
- Personen mit Migrationshintergrund inkl. EU-Bürgerinnen und Bürgern
- Straffällige

Wohnungslosenstatistik

- als Teil der Sozial- und Armutsberichtserstattung implementieren
- Auswertung der Softwarelösung zur gesamtstädtischen Unterbringung berücksichtigen
- Bestrebungen des BMAS zur Einführung einer bundesweiten Wohnungsnotfallstatistik berücksichtigen

ENTWURF