



Positionspapier der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin, 25.08.2020

EIN LANDESAMT UNTERBRINGUNG: ZUSAMMENBRINGEN, WAS ZUSAMMEN GEHÖRT

Ein besserer, zukunftsweisender Umgang mit Wohnungslosigkeit ist eines der großen ressortübergreifenden Projekte des rot-rot-grünen Senats. Das Ziel ist eine angemessene, bedarfspezifische Unterbringung aller Menschen ohne Wohnung – egal ob sie geflüchtet sind oder nicht, ob sie also nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz ASOG oder nach dem Asylgesetz untergebracht werden müssen. Zugleich hat die Koalition sich zum Ziel gesetzt, die ordnungsrechtliche Unterbringung so kurz wie möglich zu halten und Menschen so rasch wie möglich in Wohnraum zu bringen.

Ein zentrales Instrument, um dies zu erreichen, ist eine gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung (GStU). Die Zersplitterung der Zuständigkeiten zwischen Land und Bezirken, zwischen der Unterbringung von geflüchteten Menschen und der Unterbringung von allen anderen Wohnungs- und Obdachlosen soll überwunden werden. Menschen brauchen ein Dach über dem Kopf und die Perspektive auf ein eigenständiges Leben, egal auf welcher Rechtsgrundlage ihre Unterbringung stattfindet.

Covid-19 hat Probleme der aktuellen Unterbringung von wohnungslosen Menschen in Gemeinschaftsunterkünften offengelegt und den Handlungsbedarf dringlicher gemacht. Die Einhaltung von Hygiene- und Abstandsregeln erfordert Qualitätsstandards – in vertraglich nicht gebundenen ASOG-Unterkünften für Obdachlose ist das kaum durchzusetzen. Aber auch in den vertragsgebundenen Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete ist es unter beengten Bedingungen vielerorts kaum möglich, Abstandsregeln einzuhalten. Zuhausebleiben ist schwer, wenn man kein eigenes Zuhause hat.

Bündnis 90/Die Grünen sehen Änderungsbedarf in verschiedenen Bereichen. Zentral ist für uns jedoch die Weiterentwicklung der Behörde, die in den vergangenen Jahren die Expertise für Unterbringung, Leistungserbringung, soziale Betreuung und Integration aus einer Hand aufgebaut hat: das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF). Die GStU gehört ins LAF, denn das LAF hat einen ganzheitlichen Ansatz in der Unterbringung entwickelt, der die Menschen und ihre spezifischen Bedürfnisse in den Mittelpunkt stellt. Wir wollen aus dem LAF deshalb eine Landesbehörde Unterbringung machen – für alle wohnungs- und obdachlosen Menschen.

1) Unterbringung ist gesamtstädtische Aufgabe: Kompetenzen in Landesamt für Unterbringung bündeln

Bisher sind die Bezirke, konkret die bezirklichen Wohnhilfen in den Sozialämtern, für die Unterbringung von obdachlosen Menschen zuständig – und der Senat, konkret das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF), für die Unterbringung von Asylbewerber*innen. Faktisch ist diese Trennung aber längst aufgehoben: Nahezu die Hälfte der Bewohner*innen der LAF-Unterkünfte haben ihr Asylverfahren bereits hinter sich. Für sie sind die Bezirke zuständig – aber weil die angesichts der angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt überfordert sind, können beziehungsweise müssen ehemalige Asylbewerber*innen in LAF-Unterkünften bleiben, bis sie eine Wohnung finden. Auf der anderen Seite werden zahlreiche ehemalige Geflüchtete in ASOG-Unterkünften untergebracht und bewegen sich damit in der regulären Wohnungsnotfallhilfe.

Menschen sind sehr unterschiedlich und haben daher auch sehr unterschiedliche Bedürfnisse. Es gibt sowohl in ASOG-Unterkünften als auch in den Gemeinschaftsunterkünften des LAF alleinstehende oder alleinerziehende Frauen, es gibt mittlerweile leider auch in Obdachlosenunterkünften immer mehr Familien mit Kindern, es gibt Menschen, die arbeiten und dennoch keine Wohnung haben, es gibt Junge und Alte, es gibt Menschen, die sich auf Deutsch verständigen können und viele, die es noch nicht können. Es gibt LSBT*Q und Menschen mit Pflegebedarf oder mit Traumatisierungen. Es gibt Menschen, die sich nicht von ihrem Hund trennen wollen und es gibt drogenabhängige Menschen, die besondere Hilfe benötigen. Um sie alle nach ihren spezifischen Bedürfnissen unterzubringen, braucht es eine gesamtstädtische Steuerung und gleichzeitig eine Vielfalt von Unterkünften, die diesen unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung trägt.

Als 2015 viele zehntausend Geflüchtete nach Berlin kamen, war das damalige Landesamt für Gesundheit und Soziales (LaGeSo) mit der Unterbringung überfordert. Um die Flüchtlingsunterbringung besser zu planen und zu koordinieren, wurde das LAF gegründet. Ihre Handlungsfähigkeit hat die junge Behörde während der Corona Pandemie bewiesen: Die Entzerrung der Wohnsituation, die Einrichtung einer Quarantäne-Unterbringung und verschiedene andere Maßnahmen haben dazu geführt, dass die Infektionszahlen unter geflüchteten Menschen in den Landesunterkünften im Vergleich geringer waren als bei der Berliner Gesamtbevölkerung. Von dieser Expertise und dem ganzheitlichen Ansatz sollen in Zukunft alle wohnungslosen Menschen in Berlin profitieren.

Wir wollen deshalb das LAF zu einem Landesamt für Unterbringung weiterentwickeln und die Unterbringung von wohnungslosen Menschen mit und ohne Fluchthintergrund und die gesamtstädtische Steuerung der Errichtung, Akquise und Belegung von Unterkünften je nach spezifischen Bedarfen inklusive Kapazitätsplanung (GStU) dort bündeln. Entsprechende Referate und Abteilungen für die Bedarfe wohnungsloser Menschen, die jetzt noch im LaGeSo angesiedelt sind, können perspektivisch integriert werden. Weitere operative Aufgaben wie beispielsweise die Planung der Kältehilfe sowie die Akquise von Wohnungen (Generalmietermodell) wollen wir ebenfalls in einem solchen Landesamt Unterbringung ansiedeln.

Die Kontrolle und Fachaufsicht wird auch weiterhin bei der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales liegen. Die bezirklichen Wohnhilfen können künftig mit Hilfe eines IT-gestützten Systems, das derzeit entwickelt und erprobt wird, wohnungslose Menschen in den Unterkünften des Landesamtes unterbringen. Die Bezirke bleiben für die Leistungserbringung für wohnungslose Menschen nach Sozialgesetzbuch zuständig. Das Landesamt für Unterbringung bietet den zuständigen Leistungsbehörden – den Sozialen Wohnhilfen der Bezirke sowie der Leistungsabteilung für Asylbewerber*innen im LAF – einen gebündelten Service und bindet die Leistungsbereiche bei der Entwicklung seiner Angebote ein. Mit der GStU entsteht die größte Unterbringungsplattform der Bundesrepublik.

Für eine solche Bündelung der Zuständigkeit für die Unterbringung braucht es eine Novellierung des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes AZG. Nummer 19 der Anlage Absatz (1) des ASOG Berlin führt explizit auf, dass die Versorgung von Wohnungs- und Obdachlosen in den Verantwortungsbereich der Bezirksämter fällt. Um die Verantwortung für die Bereitstellung von Gemeinschafts- und Notunterkünften sowie Kältehilfe von der Bezirks- auf die Senatsebene zu heben, braucht es demnach auch eine Änderung des ASOG. Das wollen wir noch in dieser Legislatur umsetzen.

2) Ein Rahmenvertrag für alle Betreiber: Für Qualität, Verlässlichkeit, Flexibilität

Betreiber von Flüchtlingsunterkünften des Landes sind alle vertragsgebunden. In den Verträgen können Qualitätsstandards sowie auch Personalschlüssel festgeschrieben werden. Die Vergabe erfolgt durch europaweite Ausschreibungen. Viele bezirkliche ASOG-Unterkünfte dagegen sind vertragsfrei; Qualitätssicherung findet lediglich durch Kontrollen der bezirkliche Heimbegeher*innen statt, verbindliche Qualitätsstandards oder individuelle Betreuung gibt es nicht. Eine positive Ausnahme sind die vier ASOG-Unterkünfte der GEBEWO, die mit zielgruppenspezialisierten sozialpädagogischen Fachkräften und einem Betreuungsschlüssel ausgestattet sind.

Künftig sollen alle Unterkünfte vertragsgebunden und damit auch qualitätsgesichert sein. Allerdings gibt es bislang keinen Rahmenvertrag, der Standards festlegt, aber auch den Betreibern die nötige Verlässlichkeit gibt, um längerfristig planen und Personal einstellen zu können. Eine solche Rahmenvereinbarung wollen wir auf den Weg bringen. Die Standards müssen dabei differenziert genug sein, um den verschiedenen Bedarfen und Zielgruppen gerecht zu werden. Über einen Rahmenvertrag, der verschiedene Module zum Betrieb einer bedarfsgerechten Unterkunftslandschaft vorhält, kann flexibler gesteuert werden, wenn die Rahmenbedingungen sich ändern, wenn beispielsweise der Zuzug von geflüchteten Menschen weiter abnehmen oder auch steigen sollte. Gleichzeitig wollen wir mit der Rahmenvereinbarung auch kleineren und lokal verorteten Betreibern die Möglichkeit geben, ihre Unterbringungsexpertise langfristig den Menschen und dem Land Berlin zur Verfügung zu stellen.

Für die angemessene Unterbringung von Menschen mit Behinderungen bleibt die Eingliederungshilfe zuständig. Die Unterbringung von Menschen mit Pflegebedarf muss durch die Hilfe zur Pflege sichergestellt werden. Geflüchtete Menschen mit Behinderungen oder Pflegebedarf haben das Recht auf besonderen Schutz und dementsprechende Angebote. Künftig werden sie schon im Ankunftszenrum ein Casemanagement bekommen das gewährleistet, dass ihre besonderen Bedarfe bei der Leistungsgewährung und der Unterbringung berücksichtigt werden.

3) Wohnen statt unterbringen I: Generalmietermodell ausbauen

Die Bündelung von Aufgaben und eine gesamtstädtische Belegungssteuerung allein können das Problem der Wohnungslosigkeit nicht lösen. In Gemeinschaftsunterkünften sind die Bewohner*innen für sozialarbeiterische Betreuung und für Beratungsangebote leicht erreichbar. Das ist für manche Gruppen gut, beispielsweise für Geflüchtete in den ersten Monaten nach ihrer Ankunft. Je länger aber Menschen mangels Wohnung in Unterkünften bleiben müssen, desto schwieriger wird ihr Ankommen beziehungsweise ihr Weg zurück in die Gesellschaft. Deshalb braucht es weitere Instrumente als Brücke in den Wohnungsmarkt, um insbesondere Familien vor Wohnungslosigkeit zu schützen beziehungsweise um ihnen möglichst rasch zu

eigenem Wohnraum zu verhelfen. Die bis 2021 geplanten 100 Plätze in Notunterkünften für Familien dürfen nur eine Übergangslösung sein. Wir brauchen einen Räumungsschutz für Haushalte mit Kindern und eine Härtefallregelung für Familien mit Kindern in der AV Wohnen.

Mit der Weiterentwicklung des LAF zu einem Landesamt für Unterbringung wollen wir auch das Generalmietermodell vorantreiben. Hier tritt der Staat beziehungsweise die öffentliche Hand als Mieter*in und damit als Garant auf. Das erleichtert die Akquise von Wohnraum gerade für Gruppen, die auf dem freien Markt kaum Chancen haben. Außerdem geht auch bei einem Weg- oder Umzug die Wohnung nicht verloren, sondern kann an eine weitere bedürftige Familie vergeben werden. Erfahrungen mit dem aktuellen Modellprojekt „Housing First“ müssen hier einfließen. In zahlreichen Ländern hat der HousingFirst-Ansatz bereits zu einem deutlichen Abbau von Wohnungslosigkeit geführt. Perspektivisch kann auch die neue Akquisestruktur für Wohnraum für Geflüchtete, die derzeit bei der Integrationsbeauftragten des Landes angesiedelt ist, in dieses Modell integriert werden. Eine weitere Variante des Generalmietermodells ist die Bereitstellung von Grundstücken durch den Senat beziehungsweise die Errichtung von geeigneten Gebäuden durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen und anschließende langfristige Vermietung an soziale Träger, um vielfältige Hilfsangebote an einem Ort zu bündeln.

4) Wohnen statt Unterbringen II: Mikroappartements statt Mehrbettzimmer

2016 hat der damalige rot-schwarze Senat den Bau von modularen Flüchtlingsunterkünften (sog. MUF) beschlossen, um rasch Unterbringungsplätze zu schaffen. Die meisten dieser Unterkünfte wurden allerdings außerhalb des S-Bahn-Rings in Gebieten mit wenig sozialer Infrastruktur und häufig mit schlechter verkehrlicher Anbindung gebaut, als Gemeinschaftsunterkünfte mit Mehrbett-Zimmern, Gemeinschaftsküchen und -bädern. Eine solche Unterbringung erschwert das Ankommen und die Integration der Geflüchteten.

Deshalb ist der rot-rot-grüne Senat einen großen Schritt vorangegangen. Die nächste Generation der MUF, die sogenannten MUF 2.0, sollen gleichmäßig über das Stadtgebiet und alle Bezirke verteilt gebaut werden und sind größtenteils als Apartmenthäuser mit Wohnungsstrukturen geplant. Auch auf Druck von uns Grünen wird in neuen Bauten zudem soziale Infrastruktur eingeplant, die den Bewohner*innen und der Nachbarschaft zugute kommt und Begegnung ermöglicht – als eine öffentliche Kita oder ein Stadtteiltreff oder auch als öffentliche Schule auf dem Gelände.

Allerdings gibt es immer noch Mehrbett-Zimmer, in denen Fremde auf engem Raum oft für viele Monate zusammen leben müssen, die sogenannten Zwangs-WGs. Aktuell sind für zwei Menschen, die nicht miteinander verwandt sein müssen, 15 qm vorgesehen. Covid-19 hat gezeigt, dass dieses Unterbringungsmodell keine Zukunft hat. Das gilt auch jenseits der Frage nach Abstandsregeln in Pandemiezeiten. Die neuen Wohngebäude müssen von Anfang an so geplant und gebaut werden, dass Menschen dauerhaft als Mieter*innen dort leben können. Wir brauchen Mikroappartements statt Zwangs-WGs. Das gilt nicht nur für MUF 2.0, sondern auch für all die MUF der ersten Generation, die noch nicht gebaut sind. Der Senat muss darüber mit den Wohnungsbaugesellschaften verhandeln.

5) Kältehilfe und ganzjährige Hilfsangebote in Landesverantwortung

Wir bekräftigen das Ziel, dass Notunterkünfte kein Instrument zur Entlastung des Regelsystems sein dürfen. Hauptaufgabe der Kältehilfe ist der unbürokratische Schutz des Lebens von obdachlosen Menschen in den Wintermonaten. Die Kältehilfe ist insbesondere keine geeignete Unterbringungsform für obdachlose Menschen mit pflegerischem Bedarf. Gleiches gilt für Drogenabhängige und psychisch Kranke. Hier werden wir schnellstmöglich passgenaue Angebote schaffen. Wir brauchen zudem mehr ganzjährige Hilfsangebote und inklusive Beratung – insbesondere für Menschen ohne oder mit unklarem sozialhilferechtlichem Anspruch. Die mit dem Doppelhaushalt bereitgestellten 150.000 Euro für das Modellprojekt „Safe Spaces“ sowie Tiny Houses sollten hier modellhaft neue Wege erproben. Die während der Corona-Pandemie entwickelten Formate der 24/7-Unterbringung Kluckstraße, Storkower Straße und Lehrter Straße wollen wir dahingehend auswerten und als einen möglichen Baustein in das Unterbringungsportfolio aufnehmen.

Die Gelder für die Kältehilfe werden derzeit über die Bezirke ausgereicht und durch zentrale Angebote der Senatsverwaltung für Integration Arbeit und Soziales ergänzt. Das hat sich überholt. Perspektivisch soll auch die Kältehilfe sowie die heutige Koordinierungsstelle Kältehilfe in die Verantwortung des Landesamtes übergehen.

Ziel aller Maßnahmen muss immer der eigene Wohnraum sein. Darüber hinaus wollen wir in der kommenden Legislatur die Geschäftsverteilung zwischen Senatsverwaltungen und den nachgeordneten Behörden neu sortieren, um eine systematische, effiziente Steuerung der Aufgaben sicherzustellen. Nachgeordnete Behörden sollen klar jeweils einem zuständigen Senatsressort zugeordnet sein. Damit eröffnen wir auch eine Entwicklungsperspektive für das jetzige LaGeSo.