

# Bedingungslose Unterbringung In der Obdachlosenpolitik eröffnete die Corona-Krise neue Möglichkeiten

Alexandra Lupprich

**Summary:** The coronavirus pandemic opened up new ways for Berlin's homeless population: a swiftly implemented and unconditional housing program. An evaluation of these 24/7 facilities shows that the positive effects of the program go beyond a mere protection against the pandemic and the weather. Counselling provided hope to many while the shelter offered them a home, if only for a limited amount of time.

**Kurz gefasst:** Für die wohnungslosen Menschen in Berlin eröffnete die Corona-Krise neue Wege: Die „bedingungslose Unterbringung“ wurde unbürokratisch umgesetzt. Die Evaluierung dieser rund um die Uhr geöffneten Einrichtungen zeigt, dass diese Unterbringungsform positive Effekte jenseits von Schutz vor den Auswirkungen der Pandemie und der Witterung hat. Die stark frequentierte Sozialberatung gab vielen eine Perspektive für die Zukunft, und die Unterbringung brachte vor allem eines: ein Zuhause – wenigstens auf Zeit.

Als im Frühsommer dieses Jahres die weitreichenden Auswirkungen der Corona-Pandemie sichtbar wurden, lag der Schwerpunkt der sozialpolitischen Debatte auf Bundesebene. Themen wie Familie, Rente und Arbeitslosigkeit wurden zentral behandelt. Doch für eine besonders schutzlose Gruppe in der Gesellschaft ist nicht so sehr diese Ebene relevant, sondern die kommunale. Diese Gruppe wird oft übersehen, sie begegnet uns im Alltag meist nur im öffentlichen Raum und in den öffentlichen Verkehrsmitteln oder ist in den meisten Fällen unsichtbar: Die Rede ist von wohnungslosen und im extremsten Fall obdachlosen Menschen. Wohnungslos zu sein bedeutet, keinen vertraglich gesicherten Wohnraum, aber immerhin eine Unterkunft zu haben, sei es in einem Hotel oder bei Freunden auf der Couch. Obdachlos zu sein hingegen heißt, der Witterung und anderen (gefährlichen) Einflüssen schutzlos ausgeliefert zu sein.

Die Situation dieser Menschen liegt in der sozialpolitischen Verantwortung der Kommunen. Im Fall von Berlin ist die Verwaltungsstruktur eine große Herausforderung, denn im Kommunal- und Verwaltungsrecht bildet Berlin einen äußerst komplexen Sonderfall, nicht nur in den Strukturen, sondern auch in den Zuständigkeiten. Entsprechend komplex ist das Hilffssystem für wohnungs- und obdachlose Menschen: Jeder Bezirk hat eigene Strukturen und Prozesse. Das Land und die politisch Verantwortlichen sind sich dieser Problematik bewusst. Im letzten Jahr wurden neue Leitlinien in der Wohnungslosenhilfe verabschiedet; es gibt ein gesamtstädtisches Projekt, das eine zentral gesteuerte Unterbringung versucht und lange benötigte einheitliche Standards erarbeitet. Bisher allerdings findet Sozialpolitik in den Bezirken statt, es gibt keine flächendeckend einheitliche Umsetzung. Der rechtliche Rahmen ist derselbe, aber dennoch existieren unterschiedliche Maßgaben.

Und dann kam Corona. Viele öffentliche Einrichtungen wurden geschlossen, Hilfsangebote für obdachlose Personen waren nicht mehr verfügbar, und noch wichtiger: Menschen, die auf der Straße unter widrigsten hygienischen Zuständen leben, sind schutzlos gegenüber einer unsichtbaren Gefahr wie Covid-19.

Um sie vor Infektionen zu schützen, wurden drei Unterkünfte eingerichtet, die 24 Stunden am Tag, sieben Tage die Woche geöffnet sind – und zwar unabhängig von sozialgesetzlichen Ansprüchen. Sozialpolitisch ist das deswegen interessant, weil diese Einrichtungen nicht bezirklich gesteuert, sondern direkt von der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales initiiert wurden. Etwas Vergleichbares gab es bisher im Land Berlin noch nicht: eine bedingungslose Unterbringung schutzbedürftiger Menschen. Für langes Abwägen, Abschätzen und Planen ließ die Pandemie keine Zeit, und so startete ein Realexperiment.

Sehr kurzfristig wurden die Projekte angestoßen: Anfang April wurde die Jugendherberge in der Kluckstraße (im Stadtteil Tiergarten) in eine 24/7-Einrichtung verwandelt, Anfang Mai folgten die Notübernachtungen Lehrter Straße (Moabit) und Storkower Straße (Pankow). In kürzester Zeit wurden insgesamt 400 Plätze für obdachlose Menschen zur Verfügung gestellt. Wie viel diese Einrichtungen kosten, kann nur geschätzt werden – eine Zeitung berichtete von 205.000 € pro Monat allein für die Unterkunft und Quarantänestation in der Lehrter Straße. Das sind Summen, die normalerweise langer Verhandlungen im Abgeordnetenhaus bedürfen.

Welchen Nutzen dieses Realexperiment für den Gesundheitsschutz und die (Re-) Integration obdachloser Menschen in das Regelhilfesystem hatte, sollte in den letzten Wochen der Betriebsdauer (bis Ende Juli) wissenschaftlich evaluiert werden. Im Auftrag der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales evaluierte ich, unter Mitarbeit der studentischen Hilfskraft Franziska Meyer, die Einrichtungen. Qualitative Interviews mit zahlreichen Vertreter\*innen einzelner Interessensgruppen gaben Aufschluss über Eindämmungsmaßnahmen, Organisation, Vermittlung der Bewohner\*innen ins Regelhilfesystem und Probleme im Hilfesystem allgemein. Zusätzlich erhoben wir durch Fragebögen quantitative Daten. Diese sollten in erster Linie Veränderungen in der Zufriedenheit seit Bezug der Einrichtung abbilden, umfassten aber auch Fragen zur Nutzung der Hilfsangebote.

Beim Eindämmungsschutz überraschten uns die Ergebnisse. Studien aus den USA hatten hohe Infektionszahlen in Obdachlosenunterkünften unter Bewohner\*innen und Personal gezeigt. In den von uns evaluierten Unterbringungen ist dies nicht der Fall: Hier konnten wir nur einen bestätigten Fall einer Covid-19-Infektion und drei Verdachtsfälle dokumentieren. In einer dieser Einrichtungen führte das Tropeninstitut der Berliner Universitätsklinik Charité zudem ein Covid-19-Monitoring durch. Dort zeigten sich im Untersuchungszeitraum keine Infektionsfälle. Im Blick auf die Infektionsrate scheinen die Hygienekonzepte also Wirkung gezeigt zu haben; die befürchtete Infektionswelle in den Einrichtungen blieb aus.

Verhaltener, aber dennoch positiv sieht die Bilanz für den zweiten Bereich unserer Untersuchung aus: die Vermittlung der Bewohner\*innen ins Regelhilfesystem. Die unterschiedlichen sozialrechtlichen Ansprüche von deutschen Staatsbürger\*innen, Bürger\*innen aus der Europäischen Union oder Bürger\*innen aus Drittstaaten führen zu unterschiedlichen Vermittlungserfolgen. Deutlich zeigt sich aber, dass die sozialarbeiterischen Angebote genutzt wurden. Hier war Zugänglichkeit in beide Richtungen gegeben. Nicht nur konnten die Bewohner\*innen niedrigschwellige Angebote nutzen, auch die Sozialarbeiter\*innen konnten langwierige und komplexe Beratungsprozesse aufrechterhalten, da die Klient\*innen sich dauerhaft vor Ort befanden. Fundierte Aussagen über eine Vermittlungsquote lassen sich nicht treffen, denn die Daten sind nicht vergleichbar: Das Einrichtungskonzept hatte ja in dieser Form vorher nicht bestanden, entsprechende Vermittlungserfolge konnten also nicht mit bereits vorhandenen Daten abgeglichen werden. Außerdem erhob jede Einrichtung ihre Daten unterschiedlich und in unterschiedlichen Zeiträumen. Insgesamt wurden 354 Personen in den drei Einrichtungen beraten, aber nur aus einer Einrichtung liegen Zahlen zur Vermittlung in eine andere Unterkunft vor: 45 Personen konnten beispielsweise in ein Wohnheim vermittelt werden. Zahlen wie diese lassen eine positive Tendenz und Wirksamkeit der sozialarbeiterischen Angebote erkennen, sie erlauben aber keine abschließende Einschätzung.

Für die Bewohner\*innen boten die Einrichtungen vor allem die Möglichkeit, alltägliche Probleme hinter sich zu lassen: keine Sorgen um den Schlafplatz in der nächsten Nacht, um Nahrung oder um Sanitäreinrichtungen. Diese Sorgen hinter sich zu lassen, ermöglichte es erst, dass die Bewohner\*innen aktiv einen Wandel in ihrem Leben anstrebten und die Sozialberatung auch in Anspruch nahmen. Die Pandemie schien fast vergessen, manche schienen sogar fast dankbar für die mit der neuen Situation verbundene Chance. „Es fühlt sich wie ein Zuhause an“, beschrieb das einer der Befragten – und sei es für wenige Monate.

Diese Einrichtungen sind Einzelfälle, es hat sich während der ersten Hochphase kein von Grund auf erneuertes Wohnungslosenhilfesystem etabliert. Eine der Einrichtungen wurde Ende Juli geschlossen, eine zweite wurde wieder auf die Öffnungszeiten während der Kältehilfesaison umgestellt: Geöffnet ab 19 Uhr, morgens um 8 Uhr muss die Einrichtung mit einem Frühstück auf die Hand wieder verlassen werden. Die dritte wird als 24/7-Unterkunft weiterbetrieben, um diejenigen, die einen Weg ins Regelhilfesystem gefunden haben, weiterhin zu unterstützen und bisherige Vermittlungs- und Beratungserfolge aufrechtzuerhalten.



Alexandra Lupprich ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe der Präsidentin. Hier befasst sie sich vor allem mit Themen rund um Obdach- und Wohnungslosigkeit. (Foto: Martina Sander)

[alexandra.lupprich@wzb.eu](mailto:alexandra.lupprich@wzb.eu)

Insofern lässt sich leider nicht von einer nachhaltigen Transformation der Wohnungslosenhilfe durch die Pandemie sprechen. Allerdings schaffte sie die Möglichkeit, eine neue Unterbringungsform umzusetzen und zu erproben. Die Handlungsnotwendigkeit und die Verantwortung gegenüber einer besonders schutzlosen Gruppe in Zeiten einer mitunter tödlichen Krankheit beschleunigten so manchen Prozess.

Warum ist dieses Fallbeispiel interessant? Weil es zeigt, wie schnell Vorhaben, die sozialpolitisch schwer zu rechtfertigen wären oder einen jahrelangen Entscheidungs- und Vorbereitungsprozess mit sich brächten, in Krisenzeiten umgesetzt werden können. Dass bedingungslose Maßnahmen schwer durchzusetzen sind, zeigten bereits andere Vorhaben. Aber erst die Corona-Krise schuf einen dringlichen Handlungsimperativ für ein derartiges Unterfangen. Das Realexperiment hat Potenziale und Wirksamkeit aufgezeigt und damit die Grundlage geschaffen, sozialpolitisch über den Tellerrand zu schauen. Denn mit dem Wissen und den Erfahrungen, die nicht nur unser Evaluierungsprojekt, sondern auch die Verwaltung und alle beteiligten Akteur\*innen sammeln konnten, können vorhandene Konzepte weiterentwickelt, verbessert oder neu gedacht werden. Die Ausrede, eine Einrichtung dieser Art habe noch nie existiert oder das könne nicht funktionieren, gilt nicht mehr. Dieser empirische Befund könnte in Zukunft obdachlosen Menschen den Weg vom Rande der Gesellschaft zurück ins Regelhilfesystem, zurück in die Gesellschaft ebnen.