

Lehren aus der Hamburger Coronaschutz-Hotelunterbringung für die Standards ordnungsrechtlicher Unterbringung

Stephan Nagel

Häufig ist während der Pandemie darauf hingewiesen worden, dass die Coronakrise wie ein Vergrößerungsglas Probleme und Funktionsmängel in der Gesellschaft bloßgelegt habe. Die Coronakrise kann aber nicht nur insofern als ein riesiges soziologisches Krisenexperiment betrachtet werden, weil sie diese Mängel der gesellschaftlichen und ökonomischen Ordnung zeigte, sondern auch weil sie in vielen Bereichen dazu zwang, innerhalb kürzester Zeit neue Lösungen zu improvisieren. Es galt, Neues zu wagen, ohne dass jahrelang Vor- und Nachteile im politischen Prozess abgewogen und womöglich das Neue und Herausfordernde abgeschliffen und abgewehrt werden konnten.

Stop watching start acting! #hotelsforhomeless

Stay at home und *social distancing*, das waren die zentralen Handlungsaufforderungen an die Menschen weltweit, um sich zu schützen und die Infektionsdynamik zu bremsen. Es dauerte nur kurz, bis auch außerhalb des Wohnungslosenhilfesystems erkannt wurde, dass dies für Menschen, die ohne Obdach auf der Straße oder beengt in Sammelunterkünften leben, nicht möglich war und als geradezu zynische Forderung aufgefasst werden musste. Die durch die Schließung vieler öffentlicher Einrichtungen und durch entvölkerte Innenstädte noch verschärfte besonders schwierige Situation obdachlos auf der Straße lebender Menschen genoss in der Öffentlichkeit eine hohe und sympathisierende Aufmerksamkeit.

International und an vielen Orten gewann so die Forderung „Open the Hotels“ schnell eine große Unterstützung. Denn die „Win-Win-Situation“ zwischen Lockdown bedingt weitgehend leerstehenden Hotels und der Situation der Wohnungslosen und Flüchtlinge lag auf der Hand. Anders als in anderen Städten reagierten die Verantwortlichen in Hamburg abwehrend und verwiesen auf die reguläre Unterbringung und das Winternotprogramm. Diese Unterkünfte mit bis zu mehr als 400 Plätzen können jedoch keinen wirksamen Infektionsschutz bieten und werden wegen der fehlenden Privatsphäre und der mit der schieren Größe verbundenen strukturellen Probleme und

Stressfaktoren von vielen obdachlosen Menschen gemieden – angesichts dieser Massenunterkünfte schlafen viele dann „lieber“ draußen.

Hotelunterbringung in Hamburg ermöglicht durch Spendengelder

In dieser Situation ermöglichte eine sehr große Spende des Reemtsmakonzerns Anfang April 2020 den Start einer dreimonatigen Hotelunterbringung von 170 obdachlos auf der Straße lebenden Menschen in Einzelzimmern. Durchgeführt haben dieses Projekt das Diakonische Werk Hamburg, die Straßenzeitung Hinz&Kunzt sowie die Einrichtung Alimaus in Kooperation mit der Caritas Hamburg. Weitere erhebliche Spenden des Reemtsmakonzerns, seiner Mitarbeitenden und vieler weiterer Spenderinnen und Spender ermöglichten eine Fortsetzung vom 1. Dezember 2020 bis zum 15. Mai 2021 – hier wurden finanziert durch Spenden zeitgleich bis zu 130 obdachlose Menschen in Einzelzimmern (bzw. Paare in Doppelzimmern) an acht unterschiedlichen Standorten untergebracht. Durch vorzeitige Auszüge und Anschlussvermittlungen haben insgesamt 173 unterschiedliche Personen von diesem zweiten Projekt profitieren können.

Die zusätzlichen Kosten für das zweite Hotelprojekt betragen etwa 530.000 EUR. Die durchschnittlichen Kosten für ein Hotelzimmer pro Person und Tag betragen 30 EUR.¹ Es wurden im zweiten Durchgang außerdem ca. 40.000 EUR für Verpflegung und Lebensmittelgutscheine ausgegeben.

Es sollten pro Standort in der Regel bis zu zwanzig, jedoch nicht mehr als dreißig obdachlose Personen untergebracht werden, um Konflikte gering zu halten. Um eine dezentrale Unterbringung in kleineren Einheiten gewährleisten zu können, haben sich die Projektverantwortlichen bewusst gegen die durchaus mögliche Anmietung eines einzigen großen Hotels entschieden. Der gegenüber der Anmietung eines ganzen Hotels mit entsprechend vielen Plätzen erhöhte Zeitaufwand für Fahrten zwischen den Hotels wurde dafür in Kauf genommen.

Eine solche dezentrale, in kleinen Einheiten erfolgende Unterbringung hatten die Wohlfahrtsverbände in Hamburg seit vielen Jahren als Standardanforderung an die Stadt formuliert – nun gab es die Chance, zu zeigen, dass dies organisatorisch und konzeptionell umsetzbar ist. Einige andere zivilgesellschaftliche Projekte (Bergedorfer Engel, Leben im Abseits, Straßenblues, Café mit Herz) haben in Hamburg auf Spendenbasis weitere Hotelunterbringungen vorgenommen, so dass im Winter/Frühjahr 2020/2021

zeitgleich rund 200 obdachlose Personen finanziert durch Spenden von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Hotels untergebracht waren.

In diesem knappen Bericht kann nicht über alle interessanten Aspekte und Ergebnisse berichtet werden, hier liegt der thematische Schwerpunkt auf den Fragen, die für die Standards in der Notversorgung bzw. der öffentlichen Unterbringung von Bedeutung sind. Auf der Website der Diakonie Hamburg kann bei Interesse eine umfangreiche Auswertung des zweiten Projekts nachgelesen werden. In diese Auswertung sind auch die Ergebnisse einer Befragung der Unterbrachten (mit einer Beteiligung von 93 Personen) eingegangen (Diakonie Hamburg 2021).

Verfahren und Regeln

Soziale Dienste konnten obdachlose Menschen über den Koordinator des Projektes in die Unterbringung vermitteln. Die vermittelnden Sozialarbeitenden blieben für die Hotelgäste, das Hotel und die Projektkoordination Ansprechpersonen und sollten die sozialarbeiterische Begleitung übernehmen. Ein Sicherheitsdienst war im Gegensatz zum üblichen Winternotprogramm nicht erforderlich.² Zur Koordination des Projekts und zur Stärkung der sozialarbeiterischen Begleitung wurden Stellenanteile im Umfang eines Vollzeitäquivalents zusätzlich zur Verfügung gestellt. Der Großteil der sozialarbeiterischen Begleitung und Betreuung der Hotelgäste erfolgte durch die Straßensozialarbeitenden von Diakonie und Caritas und durch solche der weiteren vermittelnden Dienste. Durch gezielte Spendenakquise konnte das Projekt noch einmal verlängert werden, um den Hotelgästen in den Hotels ein Impfangenbot mit dem spät zugelassenen Einmalimpfstoff Johnson & Johnson machen zu können.

Bewertung des Projekts

Das Projekt der Einzelzimmerunterbringung in Hotels wurde von allen Beteiligten sehr positiv bewertet: Die Hotelgäste haben sich in Gesprächen und auch in einer Befragung sehr positiv und teils euphorisch über das Projekt und seine Durchführung geäußert. Im Vordergrund der positiven Rückmeldungen standen die Wahrung der Privatsphäre und die Möglichkeit zur Ruhe zu kommen, die diese Form der Unterbringung ermöglichte. Auch die Unterstützung durch die Sozialarbeit wurde gewürdigt und 90 Prozent der Hotelgäste haben die Unterstützung als ausreichend angesehen.

Die begleitenden Sozialarbeitenden konnten immer wieder von erstaunlich schnell verlaufenden Erholungs- und Stabilisierungsprozessen der Hotelgäste berichten, denn ein Mindestmaß an Privatheit und Ruhe erhöhte die Ansprechbarkeit für sozialarbeiterische Unterstützungs- und Hilfeangebote und die Planung weiterer Perspektiven. Hierzu das Zitat eines Sozialarbeiters: „Dieser eigene Schutzraum ist ungeheuer wichtig. Die Hotelgäste blühen regelrecht auf, sie schmieden wieder Pläne und denken an die Zukunft.“⁴³ Auch der Infektionsschutz hat funktioniert, es wurden nur zwei Infektionen bekannt.

Die Hoteliers und ihre Mitarbeitenden haben das Projekt mit großer Überzeugung mitgetragen und äußerten sich ebenfalls positiv.

Mit Ende des Projektes konnten zwar eine Reihe von Vermittlungen in stabile Anschlussperspektiven erreicht werden, jedoch waren diese durch die weiter bestehenden Bedingungen in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung in Hamburg und teils fehlender sozialrechtlicher Ansprüche begrenzt. Genauer kann in der Projektauswertung nachgelesen werden.

Fachpolitische Schlussfolgerungen im Hinblick auf Standards ordnungsrechtlicher Unterbringung

Schlussfolgerung: Dezentrale Einzelzimmerunterbringung mit sozialer Betreuung ist gut umsetzbar

Die Hotelprojekte haben bestätigt, dass eine dezentrale Einzelzimmerunterbringung in Verbindung mit aufsuchender sozialer Unterstützung gut umgesetzt werden kann. Konflikte und Probleme wurden im Regelfall im Setting „Gast – Hotelpersonal“ bewältigt, im Ausnahmefall wurde die Sozialarbeit herangezogen. Securitypersonal wurde nicht benötigt. Die dezentrale Unterbringung erfordert für die sozialarbeiterische Begleitung zusätzliche Ressourcen, die größeren und schnelleren Erfolge bei der Verbesserung der Lebenssituation stehen dem gegenüber.

Sehr positiv zu vermerken ist außerdem zweierlei:

- Dass das gewählte Betreuungssetting eine sozialarbeiterische Betreuungskontinuität über die unterschiedlichen Unterkunftsformen hinweg ermöglichte.
- Dass die Aufgabe eines „Unterkunftsmanagements“ stärker von der sozialarbeiterischen Unterstützung getrennt war, als dies üblicherweise in öffentlich-rechtlicher Unterbringung der Fall ist.

Schlussfolgerung: Dezentrale Einzelzimmerunterbringung ist die menschenfreundlichere, menschenrechtlich gebotene, wirksamere sowie nachhaltigere Hilfe als Mehrbettzimmer in großen Unterkünften

Das zweite Hotelunterbringungsprojekt startete am 1.12.2020, also einen Monat nach Beginn des „regulären“ Winternotprogramms in Hamburg. Dadurch wurden ganz überwiegend obdachlose Personen erreicht, die durch das städtische Winternotprogramm nicht erreicht werden konnten. Die Gründe wie fehlende Privatsphäre, fehlende Ruhe, keine Einzelzimmer, Angst vor Gewalt und Diebstahl, einengende Regeln u. ä. sind seit langem bekannt⁴ und wurden in der Befragung der Hotelgäste wieder bestätigt (Diakonie Hamburg 2021, 4f).

Die Freie Wohlfahrtspflege in Hamburg wirbt bereits seit vielen Jahren für eine dezentrale Einzelzimmerunterbringung obdachloser Menschen in kleinen Einheiten. Denn diese bietet eine sehr viel höhere Lebensqualität und schafft Rahmenbedingungen für eine geschützte Privatsphäre (Schutz, Ruhe, Sicherheit), welche für eine Stabilisierung und Normalisierung der Lebenssituation extrem förderlich ist. Das Hotelprojekt hat gezeigt, dass diese Unterbringungsform zu vergleichsweise wenigen Konflikten und sozialen Auffälligkeiten führt. Erholungs- und Regenerationsprozesse entstanden oft erstaunlich schnell, Selbstständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und die Möglichkeit, Veränderungen der eigenen Situation in die Hand zu nehmen, haben deutlich zugenommen.

Das Fehlen dieser Rahmenbedingungen in vielen Wohnunterkünften und in den großen Einrichtungen im Winternotprogramm sind der wesentliche Grund dafür, dass diese Einrichtungen nach wie vor in hohem Maße von den Betroffenen abgelehnt werden. Viele obdachlose Menschen ziehen ihnen ein Leben auf der Straße („Platte machen“) vor – mit allen sozialen und gesundheitlichen, desaströsen Folgen. Eine Weiterentwicklung der Qualität der regulären Unterbringung wäre deshalb auch ein wichtiger Beitrag zur substantiellen Bekämpfung der Wohnungslosigkeit überhaupt. Denn in qualitätvollen Unterkünften verelenden wohnungslose Menschen nicht weiter, sie sind für sozialarbeiterische Ansprache gut erreichbar und damit auch wieder besser in Wohnraum integrierbar.

Schlussfolgerung: Niedrigschwellige Zugänge gewährleisten schnelle und bedingungslose Hilfe

Neben den Einzelzimmern war ein weiteres Erfolgsmerkmal des Projektes, welches nur teilweise in die reguläre ordnungsrechtliche Unterbringung zu übertragen ist, der schnelle, niedrigschwellige und der bedingungslose Zugang in das Angebot. Es wurde ein Angebot gemacht, das sofort und unmittelbar wirksam war („Wir gehen heute zusammen ins Hotel und Sie checken ein“) und ohne Prüfung von Identität, sozialrechtlichen Ansprüchen oder ausländerrechtlichem Status gemacht wurde. Dadurch wurden auch Personen erreicht, die die üblichen städtischen Angebote seit Jahren ablehnen und in großer Distanz zum Hilfesystem leben. Diesem enormen Vorteil im Projekt stand die Begrenztheit der Mittel, die zeitliche Befristung und eine gewisse Zufälligkeit gegenüber, wer erreicht wurde, bevor das Platzkontingent erschöpft war.

Rechtsansprüche haben einen Doppelcharakter: sie geben Rechte, formulieren aber auch (Tatbestands-)Voraussetzungen, die einerseits ein Drinnen und Draußen, ein zugehörig oder nicht markieren und andererseits durch die prozedurale Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen Hürden aufbauen, indem Erklärungen abgegeben, Belege beigebracht, Termine, Wege und Wartezeiten absolviert werden müssen. Diese Prozeduren und Wege wirken oft stark Ansprüche abwehrend, und sie können darüber hinaus auch sehr gezielt zur Abwehr von Ansprüchen gestaltet und ausgebaut werden.

Ziel muss es dagegen sein, die Zugänge in die Hilfen und die Unterbringung möglichst niedrigschwellig zu gestalten, damit insbesondere wohnungslose Menschen, die sich vom Hilfesystem distanzieren haben, wiedergewonnen und ihnen ein annehmbares Angebot gemacht werden kann. Dies betrifft die Verfahren, die akzeptierende, wertschätzende motivierende Kommunikation die aufsuchende Arbeit und weiteres.⁵

Schlussfolgerung: Hilfe und Solidarität verknüpfen mit politischen Forderungen für die Verbesserung von Standards in der Unterbringung und eine neue soziale Wohnungspolitik

Die konkrete Unterstützung der obdachlosen Menschen durch Einzelzimmerunterbringung genoss eine große Unterstützung in der Öffentlichkeit: Diese drückte sich aus in Spenden und Spendenaufrufen von Einzelpersonen und Institutionen, durch Leserbriefe sowie darin, dass eine Petition von 13 Straßenzeitungen zur Hotelunterbringung durch 120.000 Unterschriften unterstützt wurde.⁶ Es gab in Hamburg eine Kundgebung, Debatten in den Medien

und im Parlament, die Oppositionsparteien Die Linke und CDU unterstützen gemeinsam gegen die rot-grüne Landesregierung das Anliegen. Gleichzeitig wurde insbesondere von den Trägerorganisationen der Hotelunterbringungsprojekte immer wieder das Thema der Notversorgung in der Pandemie verknüpft mit politischen Forderungen nach einer Verbesserung der Standards in der öffentlichen Unterbringung überhaupt und der Forderung nach schnellerer und besserer Versorgung mit Wohnraum und den dazu nötigen Veränderungen in der Wohnungspolitik in Hamburg: „Neben der Weiterentwicklung der Qualität der Unterbringung ist deshalb die Versorgung obdachloser Menschen mit eigenem, durch Mietvertrag abgesichertem Wohnraum ohne Vorbedingungen zu verbessern. Bei Bedarf sollte unterstützende soziale Wohnbegleitung angeboten werden. Housing-First-Konzepte bieten dafür bewährte und positiv evaluierte Unterstützungsarrangements“, heißt es in der Schlussauswertung des Projektes (Diakonie Hamburg 2021, 1).

Volker, ein wohnungsloser älterer Mann aus Hamburg, wurde am Ende des ersten Hotelprojektes von der Straßenzeitung Hinz&Kunzt gefragt, was er sich wünsche. Er zog daraufhin aus seiner Jackentasche ein Exemplar der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und kam auf Artikel 25 zu sprechen, der das Recht auf die Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards einschließlich Wohnung postuliert und sagte dann: „Das wir danach behandelt werden, das wünsche ich mir.“ (Gilbert & Füllner 2021, 11).

¹ Im ersten Durchgang vom 7.4.2020 bis zum 30.6.2021 betragen die Kosten etwa 300.000 EUR, das entspricht durchschnittlichen Hotelkosten pro Person und Tag in Höhe von 32,50 EUR.

² Diese Form der dezentralen Einzelunterbringung (oder Zweibettzimmer bei Paaren) war mit 30 EUR pro Person/Tag damit relativ kostengünstig. Die begleitende Sozialarbeit wurde überwiegend mit den bestehenden Ressourcen geleistet.

Im städtischen Winternotprogramm Friesenstraße/Kollaustraße in Hamburg kostete im Winter 2018/19 die tatsächliche Übernachtung pro Person 60,81 EUR und jeder vorgehaltene Platz 40 EUR pro Person, hierin sind allerdings alle Personalkosten enthalten. (Drs. 21/18258 sowie Präsentation der BASFI im AK-Wo vom 17.06.2019). Im städtischen Winternotprogramm 11/2020 bis 6/2021 betragen an den fünf großen Standorten allein die Kosten für den Sicherheitsdienst monatlich etwa 700.000 EUR (Drs. 22/4634; Sozialbehörde Hamburg Juni 2021 vorläufige Auswertung WNP u. NUVP 2019, 2020, 2021: Folie 10). Bei pandemiebedingt 1080 Plätzen im WNP <https://www.hinzundkunzt.de/700-000-euro-fuer-sicherheitsdienst-jeden-monat/> und 700.000 EUR pro Monat Sicherheitsdienst wurden also etwa 20,90 EUR pro Platz pro Nacht nur für Sicherheit im städtischen Winternotprogramm ausgegeben.

³ Stephan Karrenbauer in Pressemeldung vom 10.2.2021 <https://www.diakonie-hamburg.de/de/presse/pressemitteilungen/Hotelzimmer-fuer-Obdachlose-mehr-Plaetze-und-positives-Zwischenfazit>

⁴ Aus unzähligen Selbstauskünften der Betroffenen im Dialog mit der Sozialarbeit sowie aus: Schaak 2002: 37

⁵ Vgl.: Socialnet Lexikon Niedrigschwelligkeit <https://www.socialnet.de/lexikon/Niedrigschwelligkeit> sowie BAGW 2022

⁶ Hinz&Kunzt 24.2.2021 <https://www.hinzundkunzt.de/rund-120-000-fordern-hotelzimmer-fuer-obdachlose/>

Literatur

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. – BAG W (2022): Dauerhaftes und sicheres Wohnen in Mietwohnungen für Menschen mit besonderen Hilfebedarfen (High Need Clients), Empfehlung der BAGW, Berlin, https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_22_Wohnen-High_Need_Clients_lang_A4_web.pdf (abgerufen 04.08.2023).

Diakonie Hamburg (2021): Hotelunterbringung obdachloser Menschen in Hamburg vom 1.12.2020 bis 15.5. 2021. Auswertung und fachpolitische Schlussfolgerungen, <https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/default/content/downloads/Fachbereiche/ME/21-08-10-Hotelunterbringung-obdachloser-Menschen-II-Auswertung-und-fachpolitische-Bilanz.pdf> (abgerufen 04.08.2023).

Gilbert, Lukas; Füllner, Jonas: (2020): Urlaub von der Straße“: 150 Obdachlose leben derzeit in Hotels; in: Hinz & Kunzt Juni 2020: 11f.

Schaak, Torsten (2002): Obdachlose, „auf der Straße“ lebende Menschen in Hamburg 2002. Eine empirische Untersuchung über die soziale Lage „auf der Straße“ lebender Menschen in Hamburg, Hamburg http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2009/2996/pdf/obdachlosenstudie_2002_download.pdf (abgerufen 04.08.2023).