

**Diskussionsgrundlage/ Entwurf: Eckpunktepapier für einen Rahmenplan  
Qualitätsstandards / Beschwerdemanagement für wohnungslose Menschen  
Version 2.2.**

**Ausgangslage**

Die Zahl der in Berlin unterzubringenden Menschen, die über keinen selbständig genutzten Wohnraum verfügen, sondern etwa in einer Gemeinschaftsunterkunft oder ähnlichen Einrichtung leben müssen, oder die von Wohnungslosigkeit bedroht sind, hat sich seit dem Jahr 2013 deutlich erhöht. Sowohl die Zahl der Geflüchteten als auch die Anzahl der Wohnungslosen ist in den vergangenen fünf Jahren stetig angestiegen. Berlin wächst insgesamt, die Situation auf dem Wohnungsmarkt ist extrem angespannt und mit der Stadt wachsen auch die sozialen Probleme, zu deren sichtbaren Folgen Wohnungs- und Obdachlosigkeit zählen. Immer weniger Menschen können adäquat mit Wohnraum versorgt werden und sind auf die öffentliche Unterbringung und Versorgung des Wohnungslosenhilfesystems angewiesen, das bereits seit mehreren Jahren über seinen Kapazitäten arbeitet und sich steigendem Unterbringungsdruck ausgesetzt sieht.

Wie im Projektauftrag des Projekts Gesamtstädtische Steuerung Unterbringung (GStU) angelegt, muss eine qualitätsgesicherte und bedarfsgerechte Unterbringung und Versorgung von Wohnungslosen inklusiv gedacht werden und sich auf die Zielgruppe aller Wohnungslosen unabhängig vom Aufenthaltsrechtlichen Status beziehen. Es gehört bereits seit mehreren Jahren zur Realität der Wohnungslosenhilfe, dass durch die steigende Zahl der statusgewandelten Geflüchteten auch zunehmend Menschen mit Flucht-/Migrationserfahrung im bisherigen System der Wohnungslosenhilfe versorgt werden und sich dementsprechend andere und neue Bedarfe ergeben, denen sich eine bedarfsgerechte und qualitätsgesicherte gesamtstädtische Belegungssteuerung stellen muss. Das vorliegende Papier unterscheidet daher konzeptionell nicht mehr zwischen ‚Flüchtlingen‘/ ‚Geflüchteten‘ und ‚Wohnungslosen‘, sondern spricht von „Wohnungslosen“ oder von „von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen“ gleich welcher Herkunft, mit oder ohne Fluchterfahrung, für deren Unterbringung je nach behördlicher Zuständigkeit in unterschiedlichen Einrichtungstypen und Vertragskonstellationen (im Hinblick auf Personal, Ressourcen, Beratungsstrukturen, bspw. bereits existierende Qualitätsstandards und Berichtspflichten im Berliner Rahmenvertrag...) berlinweite qualitative Mindeststandards (weiter-) entwickelt bzw. kontinuierlich angepasst und verbessert werden sollen.

Obwohl die diversen Unterbringungsarten vorrangig der Vermeidung von Obdachlosigkeit dienen sollen, verweilen Menschen bisher auf Grund des angespannten Wohnungsmarktes oft über mehrere Jahre in Not- oder Gemeinschaftsunterkünften des Landes oder der Bezirke, in bezirklichen Wohnheimen, Pensionen oder Hostels, die (je nach nicht durchgängig existierender Vertragsbindung) sehr große Qualitätsunterschiede sowohl bei räumlicher Ausstattung und Hygiene als auch bei der sozialen Beratung, Unterstützung und Begleitung aufweisen.

Da die Unterbringung von akut Wohnungslosen eine bezirkliche Aufgabe ist, wurde bisher kein einheitliches und verbindliches Beschwerdesystem implementiert. Letztlich fungieren die Bezirke in erster Linie als Beschwerdestelle in Bezug auf die jeweiligen Unterkünfte.

Für wohnungslose Menschen im Asylverfahren ist das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten zuständig, das im Rahmen der Qualitätssicherung (QS) die Einhaltung vertraglicher Standards kontrolliert und über ein behördliches Beschwerdeverfahren verfügt.

Der Fokus der QS liegt auf der Einhaltung der Gesetze, dem sparsamen Einsatz der Mittel des Landes Berlin und der Erfüllung des Betreuungsauftrages zur besseren Integration der Bewohnenden. Zu jeder Begehung wird an Hand der Leistungsbeschreibung eine Checkliste abgearbeitet, in dessen Folge ein Protokoll erstellt wird.

Sowohl Bewohner\*innen der Einrichtungen als auch Anwohner\*innen, Ehrenamtliche, Betreiber sowie Behörden und andere natürliche und juristische Personen, können hier jederzeit Beschwerden einreichen und sich über Missstände in den Einrichtungen einschließlich Außenanlagen äußern

Nach Abschluss des Vorgangs wird der\*die Beschwerdeführer\*in und weitere betroffene Dritte über das Ergebnis der Überprüfung informiert.

Im Rahmen der Begehungen werden auch Gespräche mit Bewohner\*innen geführt, in denen sie ihre Anliegen und Informationen und Wünsche vorbringen können und entsprechende Auskünfte erhalten. Das nähere Verfahren wird unter Beachtung datenschutzrechtlicher Erfordernisse ausgestaltet.

Ein behörden- und betreiberunabhängiges, niedrighschwelliges Beschwerdemanagement, das Verbände und Fachexpert\*innen aus der Flüchtlings- und Wohnungslosenpolitik empfehlen und wie es sich bereits in unterschiedlichen Bereichen im Sinne der Qualitätsverbesserung bewährt hat (vgl. z.B. Berliner Informations- und Beschwerdestelle Psychiatrie, Berliner Beratungs- und Ombudsstelle Jugendhilfe), existiert in Berlin jedoch nicht. Somit muss die Entwicklung von einheitlichen Qualitätsstandards und eines Beschwerdesystems zusammen gedacht und zusammen entwickelt werden.

## **1. Ziele des Beschwerdemanagements / Unterbringungs-Check / Qualitätsstandards Inklusiv\*wohnen**

### ***Etablierung und Weiterentwicklung qualitativer Mindeststandards in der öffentlichen Unterbringung von wohnungslosen Menschen***

Die Richtlinien der Berliner Regierungspolitik zielen auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in allen Berliner Flüchtlingsunterkünften durch die Einführung eines unabhängigen Beschwerde- und Kontrollmanagements ab. Sie streben zudem im Bereich der Wohnungslosenpolitik an, dass das „System der ganzjährigen Unterbringungs- und Vermittlungseinrichtungen (...) bedarfsgerecht ausgebaut, regelmäßig überprüft und an die Bedarfe angepasst“ wird. Der Beschluss des Abgeordnetenhauses von Berlin (Drs. 18/1087) unterstreicht den politischen Willen, kontinuierlich qualitative Soll-Standards in der Unterbringung Geflüchteter weiter zu entwickeln.

Die Unterbringung Geflüchteter erstreckt sich von den Einrichtungen, die im Auftrag des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) für Menschen im laufenden Asylverfahren betrieben werden über die bezirklichen Unterkünfte der Wohnungslosenhilfe und der ordnungsrechtlichen Unterbringung (ASOG), in denen auch Statusgewandelte untergebracht werden. Die Etablierung eines Beschwerdemanagementsystems sowie die Entwicklung von messbaren Qualitätsstandards soll daher auch Teil der Qualitätssicherungsstrategie im Rahmen des GStU-Projekts sein, das auf Standardentwicklung durch Er- und Überarbeitung von Qualitätsrichtlinien und sukzessive Vertragsbindung für alle Unterkünfte zielt.

Die Etablierung eines Unterbringungs-Check-Modells soll sich zunächst auf die Flüchtlingsunterkünfte des LAF beziehen und nach erfolgreicher Erprobungsphase im Rahmen des GStU-Projekts auf alle Wohnungslosenunterkünfte übertragen werden. Dabei stehen zunächst die Einrichtungen im Fokus, die von den Bezirken zur Wahrnehmung ihrer

ordnungsrechtlichen Zuständigkeit zwecks Vermeidung von Obdachlosigkeit genutzt werden. Ziel ist die nachhaltig qualitätsgesicherte, menschenwürdige und bedarfsgerechte Unterbringung mit landeseinheitlichen Standards in allen Unterkünften unter Einbeziehung der Bewohner\*innen. Die Unterbringungsverhältnisse sollen transparent erfasst werden, um anhand von weiter entwickelten Kriterien und Indikatoren die Qualität der Unterkünfte im Hinblick auf Unterbringung und Betreuung messbar zu machen. Dies soll dazu beitragen, dass sich die Qualität der Unterkunftsbedingungen verbessern kann und Qualitätsstandards kontinuierlich eingehalten werden. Defizite der Unterbringung sollen sichtbar gemacht und *best-practice*-Beispiele hervorgehoben werden.

### ***Berliner Gewaltschutzkonzept zur Gewaltprävention und – intervention***

Das zu etablierende Beschwerdemanagement soll eingebettet sein in ein zu entwickelndes Berliner Gewaltschutzkonzept, welches auf die Umsetzung der UNICEF-Mindeststandards zum Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften (BMFSFJ) zielt und damit Teil der Prävention von sowie Intervention bei Gewaltvorfällen sein soll. Das Beschwerdemanagement soll zudem auf einer Kategorisierung der Beschwerden und ihres Bearbeitungsganges im Hinblick auf Prävention, subakut/ drohend, akut und Nachsorge basieren. Ein standardisiertes Gewaltschutzkonzept zielt auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen in der Unterbringung von Menschen in Wohnungsnot unter besonderer Beachtung und Weiterentwicklung von Schutzkonzepten für besonders schutzbedürftige Personen, hilft Missstände früh aufzudecken und dient der Vermeidung von *worst cases* durch konsequente Umsetzung von Schutzmechanismen. Durch die Stärkung der Rechtsposition der Bewohner\*innen beugt es auch Missbrauch in Institutionen vor. Dabei sind die für die Belange einzelner Bedarfsgruppen – wie etwa Kinder, LSBTI-Geflüchtete oder Frauen – zuständigen Stellen mit dem Ziel einzubeziehen, ein schlüssiges und konsistentes landesweites Gewaltschutzkonzept zu implementieren.

## **2. Zweck des Beschwerdemanagements / Unterbringungs-Check / Qualitätsstandards Inklusiv\*wohnen**

Das zu entwickelnde Beschwerdemanagementsystem sowie die Unterbringungs-Checks sollen folgende Zwecke verfolgen:

### ***Transparenz und Informationen über Handlungsmöglichkeiten und Rechte***

Die Entwicklung eines Beschwerdemanagements ist wesentliches Instrument selbstbestimmter Teilhabe der Bewohner\*innen der Unterkünfte und strebt die Entwicklung einer ‚Beschwerdekultur‘ in der öffentlichen Unterbringung von wohnungslosen bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen an. Grundlage ist die Erkenntnis, dass begründete Beschwerden einen wichtigen Beitrag zu einer kontinuierlichen Qualitätsverbesserung leisten können. Im Zentrum eines effektiven und nachhaltigen Beschwerdemanagements steht daher ein weit gefasster und konstruktiver Begriff, der über den im Sprachgebrauch üblichen negativen Kontext von Beschwerde hinausgeht und vielmehr vielschichtige Anfragen und Meldungen beinhaltet, die Lob und Anregung, Klärungen von Ansprüchen, Informations- und Unterstützungsbedarf, Mängel- und Missstandsmeldungen bis hin zu Anzeigen oder Hinweise auf gravierende Vorfälle und Probleme eine Vielzahl unterschiedlicher und komplexer Themen, Bedarfe und Problemlagen umfassen können. Voraussetzung für die Entwicklung einer qualitätsorientierten Beschwerdekultur ist daher die transparente Information und Beratung der Betroffenen über ihre Rechte, Pflichten und Ansprüche sowie über unterkunftsbezogene Mindeststandards, Regelungen (Hausordnung etc...) und Ansprechpartner\*innen im Konflikt- und Beschwerdefall sowie die grundsätzliche Haltung, dass den\*der Betroffenen bei Beschwerden keine Sanktionen drohen dürfen. Dies erfolgt auf verschiedenen Ebenen, nämlich (erstens) einrichtungsintern durch verbindliche Vorgaben für Betreiber\*innen in der Leistungsbeschreibung als Bestandteil der Vergabeunterlagen, welche Informationen den Bewohner\*innen allgemein und in einer für sie verständlichen Sprache zugänglich zu machen sind, (zweitens) durch den Sozialdienst des LAF und (drittens) durch das Willkommenszentrum beim Integrationsbeauftragten. Dabei ist darauf zu achten, dass einerseits die Betroffenen über das für die Geltendmachung ihrer

Anliegen erforderliche Wissen verfügen, ohne sie andererseits durch eine ungeordnete „Informationsflut“ zu verunsichern und zu überfordern.

### ***Interessen der Betroffenen Gehör und Berücksichtigung verschaffen***

Ein effektives und nachhaltiges Beschwerdemanagement soll insbesondere der Sichtbarmachung von Problemlagen und Beschwerden und der Suche nach Lösungen dienen. Angestrebt wird dies zum Einen auf der individuellen Ebene, um zu klären, ob eine Verbesserung der Situation des Einzelfalls durch lösungsorientierte Beratung, Konfliktmanagement, Schlichtung und Vermittlung möglich ist. Zum Anderen sollen strukturelle Mängel identifiziert und – im Rahmen der betroffenen Zuständigkeiten und Kompetenzen – nachhaltig Abhilfe geschaffen werden. Für die Dokumentation und Kommunikation der gewonnenen Erkenntnisse soll ein standardisiertes, übergreifendes, strukturelles Berichtswesen unter Verwendung einer Auswertungsmatrix entwickelt werden.

### ***Klarheit und Transparenz über Zuständigkeiten, Ansprechpersonen und Beschwerdewege schaffen***

Die Unterbringungsqualität von wohnungslosen bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen in Landes- oder Bezirkszuständigkeit ist im Hinblick auf unterkunftsbezogene Mindeststandards und Regelungen, behördliche Zuständigkeiten sowie teilweise existierende Qualitätssicherungs- und Beschwerdeinstrumente sehr divers. Vielfach gefordert und angestrebt wird daher ein umfassendes Beschwerdemanagementsystem mit berlinweit einheitlich geltenden Standards, das Klarheit und Transparenz bei Zuständigkeitsproblematiken schafft sowie häufiger auftretende Kommunikationsdefizite bei Beschwerde- und Anspruchsklärungen reduziert.

Wesentliche Gelingensbedingungen für ein effektives Beschwerdemanagement sind daher klar zu vereinbarende Regelungen und Zuständigkeiten im Hinblick auf Beschwerdeschwerpunkte, Wege der Übernahme der Zuständigkeit oder Zuleitung an die zuständige Stelle, Definitionen von Dringlichkeit mit Zeitschienen und entsprechend definierte Verfahren und Meldekettten. Dies umfasst auch Regelungen zu Antwort- und Rückmeldefristen, Formen der Ergebnismitteilung und ggf. weiteren Bearbeitung auf struktureller Ebene. Werden insoweit neue, bisher nicht bestehende Berichtspflichten etabliert, so bedürfen diese einer rechtlichen Absicherung, etwa durch eine Verwaltungs- oder Zielvereinbarung. Die im Landesrecht geregelten Aufgaben und Befugnisse der Fachaufsicht bleiben hiervon unberührt.

### ***Entwicklung von Kriterien und Indikatoren für Messbarkeit von Qualität***

Der Zweck des Unterbringungs-Checks ist es, in einer geeigneten und rechtskonformen Weise die Verhältnisse in den Unterkünften systematisch zu erfassen, zu veröffentlichen, verbesserungswürdige Zustände zu kennzeichnen, gute Beispiele zu identifizieren und konstruktive Vorschläge für weitere Verbesserungen zu machen. Mittels Kriterien und Indikatoren sollen grundsätzliche Qualitätsstandards festgelegt werden, die als einheitliche Handreichung für die Verwaltung, die Vertragspartner und die Bewohner\*innen dienen. Die Qualität der Unterkünfte soll durch ein noch weiter zu diskutierendes Beurteilungssystem erfasst werden, das eine transparente Dokumentation ermöglicht, und zugleich allen aus dem Wettbewerbs- und Datenschutzrecht sowie der Rechtsprechung zu behördlichen Bewertungsportalen folgenden Anforderungen entspricht. Diese Auswertung dient auch zur Identifizierung eines etwaigen Aktualisierungsbedarfs bei der Leistungsbeschreibung im Rahmen zukünftiger Vergabeverfahren und Vertragsabschlüsse.

Die Kriterien und Indikatoren der Qualitätsstandards sollen sich nicht mehr nur nach der Qualität der Unterbringungsform richten, sondern auch die Qualität der einrichtungsbezogenen Betreuungs-, Sozial- und Integrationsarbeit abbilden und beurteilen. Soweit derartige Faktoren eindeutig unterkunftsbezogen zugeordnet werden können und objektiv abbildbar sind, sollen auch Aspekte einbezogen werden, die sich auf die Zufriedenheit der Bewohner\*innen mit ihrer Unterbringungssituation auswirken können, wie beispielsweise verbindliche Regeln für einen respektvollen Umgang, die in der Unterkunft verfügbaren Angebote zur Partizipation und die gesellschaftliche Einbindung. Ein weiterer wichtiger Faktor wäre die Infrastruktur, in die eine Unterkunft eingebettet ist.

### ***Berücksichtigung der Ergebnisse des Unterbringungs-Checks bei Vergaben und Vertragswesen***

Das Vergaberecht sieht vor, dass Bieter\*innen von der Teilnahme am Wettbewerb unter bestimmten Voraussetzungen ausgeschlossen werden können. Ein Ausschluss kommt insbesondere bei schweren Verfehlungen in Betracht, die die Zuverlässigkeit in Frage stellen. In die Prüfung, ob die rechtlichen Voraussetzungen für einen Ausschluss vom Wettbewerb im Einzelfall vorliegen, können auch die Erkenntnisse einbezogen werden, die aus dem Unterbringungs-Check gewonnen wurden.

In gleicher Weise können diese Erkenntnisse herangezogen werden, um zu beurteilen, ob im Einzelfall die Voraussetzungen für vertragliche vereinbarte Sanktionen bei Nichterfüllung der geschuldeten Pflichten als erfüllt anzusehen sind.

### ***Transparenz von Qualitätsstandards als Grundlage für ein Beschwerdemanagement***

Qualitätsstandards und darin enthaltene Rechte und Pflichten für Bewohnende müssen transparent gestaltet sein, damit sie als Grundlage für ein gelingendes Beschwerdemanagement fungieren können. Das Unterbringungs-Check-Verfahren soll sowohl die Perspektiven der Bewohner\*innen als auch der Unterbringungsbehörde LAF, der Vertragspartner des LAF und anderer Akteur\*innen berücksichtigen, sich jedoch in erster Linie an dem Ziel orientieren, Integrationshemmnisse zu reduzieren und eine weitgehend selbstbestimmte und integrationsfördernde Wohnatmosphäre für die untergebrachten Menschen zu ermöglichen.

### **3. Zielgruppen**

Die Hauptzielgruppe sollen von bereits eingetretener oder drohender Wohnungslosigkeit betroffene Menschen unabhängig von Status, Herkunft, Alter, Geschlecht etc. bilden, die sich in öffentlichen Unterbringungseinrichtungen des Landes Berlin oder der Berliner Bezirke befinden. Als Nebenzielgruppe sollen Mitarbeitende in Einrichtungen von Träger- und Betreiberorganisationen, ehren- und hauptamtliche Unterstützer\*innen und Begleitpersonen sowie Angehörige und Besucher\*innen von Bewohner\*innen in Flüchtlings- und Wohnungslosenunterkünften gelten. Das Beschwerdemanagement ist grundsätzlich auch offen für Meldungen und Hinweise aus Institutionen, Ämtern und Behörden sowie aus der Nachbarschaft von Einrichtungen.

### **4. Struktur/Zuständigkeit**

Auf Grund der sehr heterogenen Unterbringungslandschaft in Berlin im Hinblick auf die Zuständigkeit und Standards für die Unterbringung von Menschen, die zu der vorgenannten Zielgruppe gehören, kann die mögliche Struktur eines zu entwickelnden Beschwerdemanagementsystems zum Teil auf bereits existierende Konzepte, Ansätze und Instrumente der Qualitätssicherung und bestehende Mindeststandards zurückgreifen. Darüber hinaus besteht der Bedarf, bereits existierende Komponenten der Qualitätssicherung zu verbessern und bedarfsgerecht auszubauen bzw. im Rahmen des GStU-Prozesses sukzessive einheitliche Qualitätsstandards, bedarfsgerechte Belegungssteuerung und standardisierte Verfahren der Qualitätssicherung und –kontrolle zu entwickeln. Im weiteren Prozess können daher beispielweise Standards, Mechanismen, Erfahrungen aus der Qualitätssicherung der Flüchtlingsunterkünfte des Landes (LAF) für die Qualitätssicherung der bezirklichen Einrichtungen herangezogen und angepasst werden und ein Beschwerdemanagement fortentwickelt werden, das die LAF-Unterkünfte ebenso erfasst wie (noch) vertragsfreie ASOG-Einrichtungen und andere Einrichtungstypen.

Das Konzept sollte daher auf folgenden eng verzahnten und vertraglich verankerten Komponenten beruhen:

- **Internes Beschwerdemanagement in Unterkünften:** Nach Abfrage der QS des LAF im Jahr 2018 verfügen 72 Einrichtungen über ein internes Beschwerdemanagement. Die

strukturelle Ausrichtung ist noch zu prüfen. Gemäß den Empfehlungen des Rahmenkonzepts zum Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften der Diakonie Berlin-Brandenburg schlesische Oberlausitz und der UNICEF-Mindeststandards sollten alle Unterkünfte über ein einrichtungsinternes Beschwerdemanagement verfügen. Sofern nicht vertraglich eine Verpflichtung des Betreibers von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften nach dem AsylG zur Vorlage eines einrichtungsinternen Beschwerdemanagements – einschließlich Partizipation der Bewohnerinnen und Bewohner inklusive vulnerabler Gruppen an der Konzeption – und Gewaltschutzkonzepts besteht und die dafür erforderlichen personellen Ressourcen in die Kalkulation einfließen, wird die Schaffung von Stellen für unterkunftsbezogene Beschwerde-/Gewaltschutzkoordinator\*innen angestrebt.

Perspektivische, im Rahmen des GStU-Prozesses angestrebte Zielsetzung ist eine vergleichbare Implementierung eines Gewaltschutzkonzepts auch in den Unterkünften für sonstige wohnungslose Menschen.

- **Bezirkliches Beschwerdemanagement:** Auf Grund der vielfach gegeben Zuständigkeit und fachlichen Expertise der Bezirke, insbesondere der Sozialen Wohnhilfen, empfiehlt sich eine enge Verzahnung des Beschwerdemanagements auf Bezirksebene. Hier kann auf der teilweise bestehenden gute Kooperation und existierenden Gremien (bspw. bezirkliche Steuerungsrunden Geflüchtete) der unterschiedlichen zuständigen Ämter sowie Fach- und Regeldienste aufgebaut werden, um Beschwerden auf bezirklicher Ebene zu erfassen und – im Rahmen der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit – zu bearbeiten (bzw. bei Unzuständigkeit an die zuständige/n Behörde/n weiterzuleiten) und Betroffene durch Angebote und Hilfen der bezirklichen Regelstrukturen zu unterstützen. Für zielführend wird die Etablierung einer engen Kooperation der Sozialen Wohnhilfen mit aufsuchenden und integrativen Ansätzen erachtet, bspw. aufsuchende mobile Teams für bezirkliche Unterkünfte.  
Um die auf Bezirksebene zuständigen, aber vielfach nicht ausreichend ausgestatteten Stellen zu entlasten, sollen zunächst bei der Geschäftsstelle, welche der zentralen Beschwerdestelle zugeordnet ist, regionale Koordinator\*innen angesiedelt werden.
- **Qualitätssicherung des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten:** Das Referat für Qualitätssicherung im LAF verfügt über ein behördlich verankertes Beschwerdemanagementverfahren und ist Kontrollinstanz über die Einhaltung der aus dem Betreibervertrag aus der zugehörigen Leistungsbeschreibung folgenden Pflichten und Obliegenheiten beim Betrieb der Flüchtlingsunterkünfte im Land Berlin. Im Hinblick auf die Effektivität und Optimierung des bestehenden LAF-Beschwerdemanagements sollte ein bedarfsgerechter Ausbau des Referats als Qualitätssicherungs- und Prüfstelle der öffentlichen Kontrolle angestrebt werden, um Missstände und Defizite frühzeitig zu erkennen und effektiv zu beheben. Diese Aufgaben sind im LAF-internen Kennzahlenmodell abzubilden. Zum Zwecke der langfristigen Qualitätsentwicklung sollte ein weiter entwickeltes und regelmäßiges Dokumentations- und Berichtswesen des Referats inklusive Handlungsempfehlungen für die Beseitigung insbesondere strukturell bedingter Mängel und Missstände etabliert und – unter Beachtung datenschutzrechtlicher Belange – rechtskonform öffentlich zugänglich gemacht werden.
- **Unabhängige, externe, niedrighschwellige Beschwerde- und Informationsstelle für wohnungslose/von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen:** Zusätzlich zum internen, einrichtungsbezogenen Beschwerdemanagement und dem Beschwerdemanagement der Aufsichtsbehörden ist eine unabhängige (von Träger, Betreiber und Behörden), externe (außerhalb von Unterkünften und Behörden), neutrale und niedrighschwellige Beschwerdestelle zentrale Komponente eines effektiven Beschwerdemanagements. Hierfür muss ein Träger oder Trägerzusammenschluss, der kein Leistungsanbieter in der Unterbringung von Wohnungslosen oder Geflüchteten ist, gewonnen werden. Die externe Beschwerdestelle fungiert als Anlaufstelle für Information, Auskunft und Entgegennahme von Beschwerden, die die

Unterbringungssituation von Geflüchteten – und perspektivisch auch anderen wohnungslosen Personen – betreffen; Beschwerden, die andere Lebensbereiche als die Unterbringung betreffen, sollen lediglich im Rahmen einer Verweisberatung bzw. Vernetzung mit fachlich zuständigen staatlichen und/oder nicht-staatlichen Ansprechpartnern behandelt werden. Ob über die Funktion einer zentralen Anlaufstelle hinaus noch weitere Aufgaben dort wahrgenommen werden sollen und ggf. weitere externe Anlaufstellen für Beschwerdeannahmen geschaffen werden, bleibt der weiteren organisatorischen und strukturellen Ausgestaltung des Beschwerdemanagements vorbehalten. Die Beschwerdestelle nimmt Beschwerden entgegen und hat eine Schnittstellen- und Koordinationsfunktion im Rahmen des Beschwerdeprozesses. Sie bekommt die lösungsorientierte Unterstützung der Betroffenen durch Vermittlungs- und Verweisberatung sowie durch die Kooperation mit behördlichen Stellen, fachlichen Netzwerken und Regeldiensten übertragen. Sie bearbeitet Beschwerden, leitet diese an zuständige Stellen weiter, dokumentiert den Beschwerdeprozess in einer Beschwerdestatistik und übernimmt in Kooperation mit den zuständigen Stellen die Rückmeldung an den\*die Beschwerdeführer\*in. Maßgebendes Kriterium für den Aufgabenzuschnitt muss dabei die Vermeidung von Doppelzuständigkeiten, redundanten Kompetenzen und ungeklärten Befugnissen sein; dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Abgrenzung einerseits zu den übrigen neu geschaffenen Gremien des Beschwerdemanagements als auch andererseits zu den schon bestehenden und bleibenden Akteuren wie Leistungs- und Ordnungsbehörden sowie Unterkunftsbetreiber.

- Die Anrufung dieser Beschwerdestelle ist grundsätzlich unabhängig davon möglich, ob zuvor bereits eine andere Beschwerdeinstanz wie z. B. die zuständige Stelle im LAF oder im Bezirk mit dem Beschwerdegegenstand befasst wurde – und wenn ja, mit welchem Ergebnis -, oder nicht.
- Gemäß der Aufgabenbeschreibung der unabhängigen Beschwerdestelle beurteilen sich auch die quantitativen und qualitativen Anforderungen an das dort tätige Personal. Grundsätzlich soll die Beschwerdestelle durch eine gemeinsame Geschäftsleitung mit der Geschäftsstelle koordiniert werden und mit einem multidisziplinären, interkulturellen und diskriminierungssensiblen Beratungsteam ausgestattet werden.
- **Mobiles Lotsenteam:** Lots\*innen/Vertrauenspersonen, die die Unterkünfte besuchen und sowohl über die Möglichkeiten der Beschwerdeführung aufklären als auch selbst Sprechstunden zur Beschwerdeannahme anbieten, sollen einen niedrigschwelligen, vertrauensbildenden Zugang von Betroffenen zum Beschwerdesystem ermöglichen. Lots\*innen/Vertrauenspersonen sollen zudem regelmäßige Befragungen und Evaluationen zur Zufriedenheit oder Problemlagen in Unterkünften durchführen. Dabei sind datenschutzrechtliche Erfordernisse zu wahren. Die mobilen Lots\*innenteams sollen sich gemäß eines *peer-to-peer*-Ansatzes aus Betroffenen selbst zusammensetzen (Menschen mit Flucht-/Migrationserfahrung, Betroffene/Selbstorganisationen der Wohnungslosenhilfe). Das *peer-to-peer*-Team handelt im Auftrag der unabhängigen Beschwerdestelle, wird von dieser koordiniert, fachlich begleitet und leitet Beschwerden zur Bearbeitung weiter.
- Die Befragungen und Evaluationen der mobilen Lots\*innenteams gehen in das Berichtswesen der unabhängigen Beschwerdestelle ein. Das Instrument von *peer-to-peer*-Befragungen und Sprechstunden durch Lotsen/Vertrauenspersonen wird seit April 2018 in einem Pilotprojekt der Koordinierungsstelle Flüchtlingsmanagement modellhaft in fünf Flüchtlingsunterkünften erprobt und wissenschaftlich begleitet. Die Ergebnisse der ersten Testphase liegen im November 2018 vor und fließen in die weitere Entwicklung des Beschwerdemanagements ein.

Die unabhängige Beschwerdestelle wird durch eine **Geschäftsstelle** unterstützt. Die Geschäftsstelle begleitet und unterstützt die Mitarbeiter\*innen der unabhängigen Beschwerdestelle und ist fachlich-koordinierender Ansprechpartner für die regionalen Koordinator\*innen.

Sie übernimmt die vor und Nachbereitung der Sitzungen des Fachbeirats durch Aufbereitung und Zulieferung relevanter Informationen und koordiniert das übergeordnete Evaluations- und

Berichtswesen inklusive der fachlichen Auswertung der Statistiken der unabhängigen Beschwerdestelle.

Es ist weiterhin zu gewährleisten, dass eine klare Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Geschäftsstelle einerseits von den Befugnissen und Kompetenzen der für die Fachaufsicht zuständigen Verwaltung andererseits besteht und die Zusammenarbeit zwischen beiden Akteuren nach einem eindeutig definierten Verfahren ausgestaltet wird.

Der Fachbeirat entscheidet, in welcher Weise Prüfergebnisse – unter Beachtung der vorgenannten Voraussetzungen – veröffentlicht werden und beauftragt die Geschäftsstelle mit der Ausführung.

Dem **Fachbeirat** gehören der Staatssekretär für Integration und der Staatssekretär für Arbeit und Soziales an. Den Vorsitz hat der Staatssekretär für Integration, ggf. vertreten durch den Staatssekretär für Arbeit und Soziales. Der Fachbeirat setzt sich zudem zusammen aus Vertreter\*innen von:

- SenIAS Fachaufsicht
- LAF
- Bezirken
- verwaltungsexternen Akteur\*innen, bspw.
  - o Betroffenen-Gruppen (Geflüchtete/Wohnungslose/ Vertreter\*innen der Lots\*innen)
  - o Vertreter\*innen der LIGA und
  - o zivilgesellschaftliche Organisationen.
  - o Eine paritätische Besetzung des Fachbeirats mit ca. 50% Vertreter\*innen der Betroffenen soll angestrebt werden.

Der Fachbeirat erörtert die Berichte und Evaluationen der Geschäftsstelle zur Verbesserung des Beschwerde- und Qualitätsmanagements insbesondere hinsichtlich identifizierter struktureller Mängel und besonderer Risikofaktoren und spricht gegenüber der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales und dem LAF Anregungen zur Qualitätssicherung und -weiterentwicklung für einheitliche Qualitätsstandards und Vertragsgrundlagen aus. Darüber hinaus berät er die unabhängige Beschwerdestelle sowie Geschäftsstelle und ggf. auch die übrigen im Land bestehenden Beschwerdeinstanzen (wie z.B. das Beschwerdemanagement im LAF oder auf bezirklicher Ebene). Die Aufgaben und Befugnisse der Fachaufsicht bleiben hiervon unberührt.

Der Fachbeirat berichtet quartalsweise. Erkenntnisse und Ergebnisse sind auf Anforderung dem Senat und dem Abgeordnetenhaus zur Verfügung zu stellen.

Die **Qualitätssicherung des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten** soll nach diesem Modell weiterhin die Aufgaben der als Vertragsbehörde autorisierten Prüfbehörde wahrnehmen. Sie führt Regelkontrollen nach Maßgabe des bestehenden und künftig fortzuentwickelnden transparenten Prüfkatalogs (Prüfkriterien und Prüfindikatoren) sowie anlassbezogene Kontrollen durch. Als Prüfstelle hat sie das Recht zu unangemeldetem und ungehindertem Zugang zu allen Einrichtungen.

Die Qualitätssicherung des LAF bearbeitet Beschwerden, prüft Sachverhalte und erteilt entsprechende Auflagen. Es wird sichergestellt, dass jede von der unabhängigen Beschwerdestelle eingehende Beschwerde, sofern sie die Zuständigkeit des LAF betrifft, einen entsprechenden Prüfvorgang auslöst, wobei Art und Umfang der Prüfung vom LAF eigenverantwortlich nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls bestimmt werden. Ebenso verpflichtend ist die Rückmeldung an die unabhängige Beschwerdestelle über das Ergebnis der Prüfung, wobei die Rückmeldung derart vorzunehmen ist, dass das Ergebnis der Prüfung dem/der Beschwerdeführer\*in durch die unabhängige Beschwerdestelle in einer für ihn/sie verständlichen und nachvollziehbaren Weise, die kein „Expertenwissen“ voraussetzt, erläutert und begründet werden kann.

Das Referat für Qualitätssicherung des LAF stellt zudem auf geeignete Weise und im Rahmen seiner Zuständigkeit sicher, dass die Geschäftsstelle zeitnah und vollständig die für ihre



Aufgaben benötigten Informationen erhält. Darüber hinaus gehende Berichtspflichten bedürfen einer rechtlichen Grundlage – etwa durch eine Verwaltungsvereinbarung o. ä. Instrumente – und sind insbesondere unter Wahrung datenschutz- und wettbewerbsrechtlicher Erfordernisse auszugestalten. Die Aufgaben und Befugnisse der Fachaufsicht bleiben hiervon unberührt.

### **5. Zugang zu den Zielgruppen**

Der niedrigschwellige Zugang und das Vertrauen der Betroffenen in das Beschwerdemanagement sind zentrale Faktoren für die Effektivität des Systems. Im Zentrum der Weiterentwicklung sollte daher die frühzeitige Beteiligung der Betroffenen an der Konzeptionierung und Etablierung interner und externer Beschwerdestellen und -instrumente stehen. Zu denken wäre hier beispielsweise an:

- partizipativ Beschwerdewege finden, die genutzt werden, durch geeignete Beteiligungsformate insbesondere auch für vulnerable Gruppen/besonders Schutzbedürftige (Frauen, Menschen mit Behinderung, LSBTIQ etc.)
- Beteiligungsformen und Beschwerdemöglichkeiten speziell für Kinder und Jugendliche
- Befähigung ‚klassischer‘ Nutzer der Wohnungslosenhilfe (Suchtproblematiken, psychische Problemlagen etc.)
- Kooperation mit Anti-Diskriminierungsnetzwerken, Fachberatungsstellen
- Betroffenenbeteiligung über Schlüsselpersonen: Multiplikator\*innen aus der peer-group ausbilden
- Empowerment-Trainings für Bewohner\*innen von Unterkünften.

Ein niedrigschwelliger und barrierefreier Zugang der Betroffenen zum internen und externen Beschwerdemanagement soll zudem gewährleistet werden durch:

- Möglichkeiten für einen geregelten und rechtskonformen Zugang zu allen Einrichtungen durch alle Beschwerdestellen sind zu prüfen
- Information der Bewohner\*innen über Beschwerdemöglichkeiten, -adressen, und verfahren beim Einzug in die Einrichtung, per Aushang, fortlaufend anlassbezogen und anlassunabhängig
- Auskunft/Informationen zu Befugnissen und Auflagen von Security, Unterkunftspersonal etc.
- Transparenz zur Hausordnung mit Aufklärungsschreiben
- Transparenz zu Bewohner\*innenrechten und Bewohner\*innenpflichten
- Transparenz zu Besuchsmöglichkeiten
- Transparenz zu Verfahren zu Hausverboten
- Transparenz zu Abwesenheit und Urlaub
- Transparenz zu Betreiberaufgaben
- einfacher Zugang zum\*r Beschwerde- und Gewaltschutzkoordinator\*in für alle sprachlichen, kulturellen, diverse thematischen Bedarfe (diskriminierungssensibel)
- Erreichbarkeit der Beschwerde-/Gewaltschutzkoordinator\*innen sowie in- und externer Beschwerdestellen gewährleisten (viele dezentrale Zugänge)
- persönlich/ mündlich:
  - o Übersetzung/Sprachmittlung (Fremdsprachen, Gebärdensprache, leichte Sprache)
- schriftlich (auch fremdsprachlich möglich)
- digital (App), App als „One Stopp Agency“
  - o Digitale, smarte Ergänzung der persönlichen Beratung durch Plattform, FAQ zu Standards; Rechten, Pflichten
  - o E-Mail
  - o Website mit Formular
  - o WhatsApp u.a.
- aufsuchende Information und Beschwerdeannahme in Unterkünften durch mobile Lotsenteams

Alle Informationen und Beschwerdewege sollen grundsätzlich barrierefrei für unterschiedliche Bedarfsgruppen zugänglich sein.

## **6. Dokumentation und Beschwerdeerfassung**

Die Erfassung und Dokumentation von Beschwerden, von Betroffenenbefragungen und Kontrollbesuchen soll im Rahmen des unter Ziff. 2 genannten standardisierten, übergreifenden, strukturellen Berichtswesen unter Verwendung einer Auswertungsmatrix und unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen erfolgen. Anonym übermittelte Beschwerden sind zulässig. Die Kriterien der Erfassung und Dokumentation sollen transparent und wissenschaftlich auswertbar sein. Entsprechend sind standardisierte, rechtskonforme Vorgehensweisen sowie Prozess- und Arbeitsabläufe inklusive Fristen zur Rückmeldung von Beschwerdeeingängen, Bearbeitungsständen und Ergebnisübermittlung zwischen den unterschiedlichen beteiligten Stellen zu entwickeln. Hierfür kann im Rahmen der Weiterentwicklung des Beschwerdemanagements auf Ergebnisse und Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt Beschwerdemanagement der Koordinierungsstelle Flüchtlingsmanagement sowie auf das Beschwerdeverfahren der Qualitätssicherung des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten zurückgegriffen werden.

Für das Berichtswesen an politische Gremien, die Verwaltung und die Öffentlichkeit sind geeignete, rechtskonforme Formate der Veröffentlichung von Kontroll- und Prüfberichten sowie der Ergebnisdokumentation mit Handlungsempfehlungen zu entwickeln.

## **7. Vertragskonstellation, Rechtsgrundlagen/Vereinbarungen**

Im Rahmen des GStU-Projektes soll eine gesamtstädtische Bedarfs- und Kapazitätsplanung mit einem entsprechenden zentralen Belegungsmanagement, das alle wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen, die unterzubringen sind, unabhängig von ihren staatsangehörigkeits- und aufenthaltsrechtlichen Verhältnissen bedarfsgerecht mit einer Unterkunft versorgt, eingeführt werden. Ein strategisches Ziel des GStU-Projektes ist die qualitätsgesicherte Unterbringung, weshalb es zu den operativen Zielen gehört, künftig nur noch Kapazitäten für die Unterbringung auf der Grundlage eines Betreibervertrags mit einer verpflichtenden Leistungsbeschreibung, insbes. hinsichtlich der Qualitätsanforderungen zu akquirieren.

Die Entwicklung eines Beschwerdemanagementsystems wird hierfür als zentral angesehen. Im Rahmen der GStU-Prozessteuerung sollen daher auf Basis des vorliegenden Eckpunktepapiers Grundsätze, Ziele und Vereinbarungen zum Qualitätsmanagement und zur Qualitätssicherung in der Unterbringung wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen weiter entwickelt und in entsprechenden Verträgen und Vereinbarungen festgehalten werden. Die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen, die aus dem Beschwerdemanagement hervor gehen, sind elementarer Bestandteil der Qualitätsentwicklung, die auf die Verbesserung der Unterbringung von wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen zielt.

## **8. Finanzierung**

Die Geschäftsstelle und die unabhängige Beschwerdestelle soll durch das Land Berlin im Wege der Zuwendung an einen geeigneten Träger- oder Trägerzusammenschluss auskömmlich ausgestattet werden. Für das einrichtungsinterne Beschwerdemanagement sind über die Betreiberverträge/Vergaben die entsprechenden Stellen und Kostenansätze für Beschwerde-/Gewaltschutzkoordinator\*innen zu regeln.

Für die überregionale Beschwerdekoordination sind entsprechende Mittel bereit zu stellen.

Die Handlungsbedarfe zur Fortentwicklung des Qualitätssicherungssystems, insbesondere des Prüfkatalogs, der Prüfindikatoren, der Kontrollfrequenz und der Veröffentlichung der Ergebnisse und Auswertungen der Kontrollen durch das LAF werden in einem strukturierten Projektprozess entwickelt, der absehbar den bedarfsgerechten Ausbau und die auskömmliche Ausstattung des Referates Qualitätssicherung des LAF einschließt.