

DIE EMPFEHLUNGEN DES MINISTERIUMS FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN ZUR AUSGESTALTUNG DER ORDNUNGSRECHTLICHEN UNTERBRINGUNG VON OBDACHLOSEN MENSCHEN

BAG W Bundestagung
am 9. November 2023

Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema, Gesellschaft für innovative
Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS), Bremen



ÜBERSICHT UND STRUKTUR DER EMPFEHLUNGEN

- Entstehung und Einordnung der Empfehlungen
- Rechtliche Grundlagen
- Anforderungen an die Ausgestaltung der Unterbringung
- Formen der Unterbringung
- Berücksichtigung der besonderen Bedarfe bestimmter Zielgruppen
- Beratung, Betreuung und Begleitung
- Dauerhafte Wohnungsversorgung
- Besonderheiten im ländlichen Raum
- Spezielle Winternotprogramme

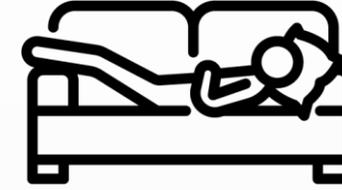
NUTZUNG VON NOTUNTERKÜNFTEN

ERGEBNISSE DER BEFRAGUNG FÜR DAS BMAS*



13 %:
Unterkunft voll,
kein Platz

41 %: Zu viele
Menschen für
mich!



26 %: Ist mir zu
schmutzig.

39 %: Zu
gefährlich!

37 %: Ich finde
bessere
Lafplätze.

17 %: Zu strenge
Regeln.

„jeden Tag
wieder raus“

Keine Papiere,
kein Platz für
Partner/in,
Kinder, keine
Heizung ...

„Warum Frauen
nur im III. Stock?
Kann ich nicht!“

„Kein
respektvoller
Umgang mit den
Wohnungslosen“

ENTSTEHUNG UND EINORDNUNG DER EMPFEHLUNGEN

- Empfehlungen liegen seit September 2022 vor.
- Wurden unter aktiver Mitwirkung anderer Ressorts der Landesregierung, der Verbände der Kommunen und der freien Wohlfahrtspflege sowie wissenschaftlicher Institute erarbeitet.
- Beteiligt waren unter anderem:
 - ▶ Kommunale Spitzenverbände, LAG der freien Wohlfahrtspflege NRW (mit Karl-Heinz Ruder als Experten), BAG W, Deutsches Institut für Menschenrechte
 - ▶ Landesministerien für Inneres und kommunale Angelegenheiten
 - ▶ Entwürfe und redaktionelle Bearbeitung: GISS e.V.
- Erste Empfehlung dieser Art in einem Bundesland
- Soll weiterentwickelt und ggf. angepasst werden
 - ▶ Download unter:
https://broschuerenservice.nrw.de/mags/shop/Empfehlungen_zur_Ausgestaltung_der_ordnungsrechtlichen_Unterbringung_von_obdachlosen_Menschen./1



RECHTLICHE GRUNDLAGEN

- Durch unfreiwillige Obdachlosigkeit Gefährdung elementarer Grundrechte, wie
 - ▶ Unantastbarkeit der Menschenwürde (Artikel 1 Absatz 1 GG)
 - ▶ Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 Absatz 1 GG)
 - ▶ Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 GG)
 - ▶ Schutz von Ehe und Familie (Artikel 6 Absatz 1 GG)
- Pflicht der Polizei- Ordnungs- und Sicherheitsbehörden zur Gefahrenabwehr (Grundlage: Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder, Generalklausel), hier Zuweisung einer Unterkunft
- Recht auf Zuweisung einer Unterkunft kann vor Verwaltungsgerichten gelten gemacht werden. Selbsthilfepotenziale sind auszuschöpfen.
- Verpflichtung liegt regelmäßig bei den Gemeinden, in denen sich die obdachlosen Personen tatsächlich aufhalten.

RECHTLICHE GRUNDLAGEN

- Differenzierung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Obdachlosigkeit
 - ▶ Freiwillige Obdachlosigkeit ist zu akzeptieren/tolerieren. Sie ist durch Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit geschützt.
 - ▶ Unfreiwillige Obdachlosigkeit erfordert unmittelbar Eingreifen der Ordnungsbehörde.
- Gemeinden müssen für ausreichende und geeignete Unterbringungsmöglichkeiten sorgen.
 - ▶ Keine gesetzlichen Vorgaben zu Standards. Weites Gestaltungsermessen der Gemeinden
 - ▶ Unterkünfte müssen nicht Ansprüchen an wohnungsmäßige Versorgung genügen.
 - ▶ Lediglich Schutz vor Unbilden der Witterung muss gewährleistet sein.
 - ▶ Verpflichtung, ganzjährig und ganztägig (24/7) und unabhängig von der Witterung Schutz zu gewähren.
 - ▶ Schutz kann tags und nachts in getrennten Räumlichkeiten gewährleistet werden (wenn Entfernung zumutbar und keine zeitliche Lücken).
 - ▶ Notschlafplatz alleine reicht nicht aus.

RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Wichtig:

Gemeinden müssen sich nicht am Minimum orientieren.

Rechtsprechung setzt lediglich Grenzen nach „unten“ für „zivilisatorisches Minimum“ und menschenwürdige Mindeststandards. Gemeinden können darüber hinausgehen, um Unterkünfte möglichst menschenwürdig und integrationsgeeignet auszugestalten.

ANFORDERUNGEN AN DIE AUSGESTALTUNG DER UNTERBRINGUNG

- Zivilisatorisches Minimum laut Urteil des Hess. VGH von 1999:
 - ▶ *„Ein hinreichend großer Raum, der genügend Schutz vor Witterungsverhältnissen bietet, wozu im Winter die ausreichende Beheizbarkeit gehört, hygienische Grundanforderungen wie genügende sanitäre Anlagen, also eine Waschmöglichkeit und ein WC, eine einfache Kochstelle und eine notdürftige Möblierung, wozu mindestens ein Bett und ein Schrank bzw. eine Kommode zählen, sowie die elektrische Beleuchtung.“*
- Zudem: Versorgung mit Strom, warmem und kaltem Wasser, Zugang zu Kühlschrank und bei Familien mit Kindern Nutzung von Waschmaschinen
- Berücksichtigung von Bedarfen bei besonderen Umständen (Schwangerschaft, Erkrankung, Behinderung und andere Beeinträchtigungen)
- Hygienische Mindeststandards
- Faustregel: 10 m² pro Person bei Einzelpersonen; bei Familien und längerfristigen Unterbringung 9 m² pro Person.
- Eheleute haben regelmäßig Anspruch auf gemeinsame Unterbringung.

ANFORDERUNGEN AN DIE AUSGESTALTUNG DER UNTERBRINGUNG

- „Mit einem über die Mindestanforderungen hinausgehenden und vor allem familienfreundlichen Standard ihrer Obdachlosenunterkünfte können die Gemeinden einen wichtigen Beitrag zur sozialen Integration der Betroffenen leisten. Weiterhin ist zu beachten, dass das Herunterfahren der Standards der Ausstattung, eine starke Belegungsdichte oder beengte Wohnverhältnisse zwangsläufig zu mehr Konflikten und Beschwerden führen werden. Die zuständige Behörde ist daher gut beraten, wenn sie auch im eigenen Interesse das ihr eingeräumte Ermessen weit ausübt.“
(Ruder/Bätge, 2018, S. 130)

FORMEN DER UNTERBRINGUNG

- Sowohl dezentrale Unterbringung in einzelnen Wohneinheiten als auch in Obdachlosensiedlungen, Sammelunterkünften und Containern rechtlich zulässig.
- Corona-Pandemie hat gesundheitliche Anforderungen (Infektionsschutz) stärker ins Bewusstsein gerückt
 - ▶ Sammelunterkünfte vielerorts aufgelöst und auch Einzelpersonen in separaten Räumlichkeiten einzeln untergebracht
 - ▶ Erleichtert Integration und Schutz von Personen mit besonderen Bedarfen
- Dezentrale Unterbringung in regulären Wohnungen empfehlenswert
 - ▶ Leichter realisierbar, weniger Widerstand aus der Nachbarschaft
 - ▶ Erhöht Integrationschancen, verringert Stigmatisierung durch bekannte Adressen
 - ▶ Risiko von Konflikten untereinander und mit der Nachbarschaft geringer

FORMEN DER UNTERBRINGUNG

🔹 Einvernehmliche Beschlagnahme (Wiedereinweisung):

- ▶ Aufrechterhaltung von Normalität und Alltagsbezügen
- ▶ Verschafft Zeit für Suche nach alternativem Wohnraum
- ▶ Beschlagnahme gegen Vermieterwillen nur als „Ultima Ratio“ haltbar

🔹 Wenn Sammelunterkünfte unvermeidbar:

- ▶ Minimum an Privatsphäre (abschließbare Wohneinheiten, abschließbare Aufbewahrungsmöglichkeiten für persönliche Habe)
- ▶ Hygienische und gesundheitliche Mindestanforderungen (Infektionsschutz)
- ▶ Einrichtung einer Postadresse vor Ort und melderechtliche Erfassung ermöglichen
- ▶ Schutz- und Sicherheitskonzepte unabdingbar, um Fälle von physischer und psychischer Gewalt zu verhindern
- ▶ Besondere personelle Anforderungen: wochentägige 24-Stunden-Präsenz von geschultem Personal (Erste Hilfe, Deeskalation, Krisenmanagement etc.) empfehlenswert, regelmäßige Sprechstunden

BERÜCKSICHTIGUNG DER BESONDEREN BEDARFE BESTIMMTER ZIELGRUPPEN

- Grundsätzliche Empfehlung, alleinlebende Frauen in separaten Räumlichkeiten mit eigenen sanitären Anlagen unterzubringen und mit weiblichem Personal zu betreuen.
 - ▶ Bedarf an Gewaltschutz ist Rechnung zu tragen.
 - ▶ Istanbul-Konvention gilt auch in Obdachlosenunterkünften.
- Im Bedarfsfall besonderer Schutz für Personen notwendig, die wegen ihrer sexuellen Orientierung oder ihrer Geschlechtsidentität besonders vulnerabel sind.
- Für Familien mit Kindern und Paare gemeinsame (zumindest wohnungsähnliche) Unterbringung ermöglichen.
 - ▶ Unterstützungsangebote für die Kinder in Kooperation mit der Kinder- und Jugendhilfe
- Obdachlose junge Erwachsene haben besonderen Integrationsbedarf (insbes. zur Integration in Arbeit, Bildung bzw. Ausbildung).
- Erwerbstätige brauchen Räumlichkeiten, in denen sie sich störungsfrei von ihrer Beschäftigung erholen können (ggf. Einzelunterbringung).

BERÜCKSICHTIGUNG DER BESONDEREN BEDARFE BESTIMMTER ZIELGRUPPEN

- 🌀 Psychisch kranke Obdachlose bedarfsgerecht versorgen:
 - ▶ Individuellere Unterbringung, tolerantes Umfeld
 - ▶ Personal mit sozialarbeiterischer oder pflegerischer Kompetenz und ausreichenden Kenntnissen im Umgang mit psychischen Störungen und Traumata
 - ▶ Kooperation mit Sozialpsychiatrischen Diensten und Zentren, örtlichen Kontakt- und Beratungsstellen für psychisch kranke Menschen und lokalen Gesundheitsämtern
 - ▶ Kooperation in gemeindepsychiatrischen Gremien
 - ▶ Ansätze wie Obdach Plus, Hotel Plus etc. beispielgebend
 - ▶ Aufsuchende Dienste mit fachlich qualifiziertem Personal zur Kontaktaufnahme und Unterstützung auf der Straße
 - ▶ Auch Housing-First-Projekte empfehlenswert
- 🌀 Übernachtungsmöglichkeiten für Obdachlose mit Tieren

BERATUNG, BETREUUNG UND BEGLEITUNG

- Obdachlose mit Unterbringungsanspruch haben sehr häufig auch einen Bedarf an weitergehenden Hilfen, beispielsweise zur
 - ▶ Sicherung des Lebensunterhalts
 - ▶ Überwindung von Überschuldung
 - ▶ Unterstützung bei der Wohnungssuche
 - ▶ Überwindung sozialer Schwierigkeiten
- Ein rein auf die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung in den Unterkünften orientierter Dienst kann diesem Bedarf in der Regel nicht gerecht werden.
- Bereits bei Aufnahme ermitteln, welche Bedarfe bestehen und wie Voraussetzungen für die Inanspruchnahme entsprechender Hilfen hergestellt werden.
- Häufig Rechtsanspruch obdachloser Menschen auf Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII

BERATUNG, BETREUUNG UND BEGLEITUNG

- Ordnungsbehörden sollten mit den für andere individuelle Bedarfe zuständigen Leistungsträgern und Dienstleistern eng kooperieren.
 - ▶ Verkürzt Aufenthaltsdauer in den Unterkünften
 - ▶ Befördert Integration in normale Wohnverhältnisse
- Viele Kommunen haben freie Träger der Wohlfahrtspflege mit der Unterstützung ordnungsrechtlich untergebrachter Obdachloser beauftragt oder setzen dafür eigenes qualifiziertes Personal ein.
- Landschaftsverbände als überörtliche Träger der Sozialhilfe in NRW sind in der Regel auch bereit, entweder als Übergangsmaßnahme auf zwei bis drei Monate befristet oder bei wohnähnlicher Unterbringung auch längerfristig Maßnahmen des „Ambulant Betreuten Wohnens“ zu finanzieren.
- In NRW können auch örtliche Träger der Sozialhilfe Maßnahmen nach §§ 67 ff. SGB XII nach dem „Leistungstyp F: Aufsuchende Hilfen“ finanzieren.

DAUERHAFTE WOHNUNGSVERSORGUNG

- Es sollte möglichst alles unternommen werden, um Wohnungslosigkeit und die Notwendigkeit ordnungsrechtlicher Unterbringung durch präventive Maßnahmen zu verhindern.
 - ▶ Bestehende Möglichkeiten zum Wohnungserhalt bei Mietschulden, bei verhaltensbedingten Problemen im Mietverhältnis und bei vorübergehendem Haftaufenthalt, ausschöpfen.
- Die Versorgung mit dauerhaftem Normalwohnraum sollte möglichst immer Vorrang vor der Obdachlosenunterbringung haben.
- „Kümmerer“-Projekte im Rahmen der Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ werden flächendeckend vom MAGS NRW mit ESF-Mitteln gefördert.
 - ▶ Aufgabe: Prävention und Wohnungsversorgung

DAUERHAFTE WOHNUNGSVERSORGUNG

- Hinweis auf „*Wohnungsnotfallhilfen vorausschauend planen und präventiv handeln. Eine Praxishilfe für Kommunen und freie Träger der Wohlfahrtspflege.*“
https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/mags_praxishilfe_web.pdf
- Dauer der Unterbringung kann in den meisten Fällen nur durch Unterstützung der untergebrachten Haushalte beim Finden einer regulären Wohnung zu angemessenen Kosten verringert werden.
 - ▶ Individuelle Hilfen: Auswertung von Annoncen, Registrierung bei Wohnungsunternehmen und -ämtern, Begleitung bei Vermieterkontakten, Übernahme von Maklerkosten etc.
 - ▶ Sozial- und wohnungspolitische Maßnahmen: Schaffung und Nutzung von Belegungsrechten, Prioritäten bei der Vermittlung kommunaler Wohnungen, Kooperationsverträge etc.

BESONDERHEITEN IM LÄNDLICHEN RAUM

- Im ländlichen Raum sind zuweilen Möglichkeiten zur bedarfsgerechten Differenzierung der Unterbringungskapazitäten wegen geringer Fallzahlen begrenzt.
- Geringe Fallzahlen können aber auch individuelle Lösungen erleichtern.
- Möglichst ortsnahe Unterbringung, z. B. in freien Pensionszimmern, auch in kleineren Gemeinden empfehlenswert.
- Geschlechterdifferenzierte Unterbringung sollte gewährleistet sein.
- Aufgrund regional ungleicher Angebotsstrukturen im ländlichen Raum gemeindeübergreifende Kooperationen und fachliche Vernetzung mit freien Trägern der Wohnungslosenhilfe zu empfehlen.
 - ▶ Mehrere Gemeinden können gemeinsames integriertes Notversorgungssystem mit definierten Ausstattungsbedingungen unterhalten.
 - ▶ Anbindung an das ÖPNV-Netz sollte auch im ländlichen Raum angestrebt werden

SPEZIELLE WINTERNOTPROGRAMME

- In den kalten Wintermonaten suchen erfahrungsgemäß auch obdachlose Personen, die in den Sommermonaten gewöhnlich keine Unterkunft in Anspruch nehmen, nach Schutzunterkünften.
- Bei abrupten Kälteeinbrüchen erfolgt diese Suche mitunter sehr plötzlich.
- Daher sollte für diese Zeit eine ausreichende Anzahl von zusätzlichen Notunterkünften bereitgestellt werden, die den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung entsprechen.
- Diese Unterkünfte sollten niedrigschwellig Hilfen anbieten und möglichst den oben beschriebenen Anforderungen gerecht werden.
- Gegebenenfalls sollten zusätzliche Räumlichkeiten angemietet oder öffentliche Gebäude und Infrastrukturen für den Kälteschutz geöffnet werden.
- Bei einem drohenden Tod durch Unterkühlung im öffentlichen Raum muss unverzüglich eingeschritten werden.

DANKE FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT!



KONTAKT

Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema

Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS)

Kohlhökerstraße 22
28203 Bremen

Fon: +49-421 – 33 47 08-2

Fax: +49-421 – 339 88 35

Mail: vbg@giss-ev.de

Internet: www.giss-ev.de