

Eckpunkte des Integrierten Notversorgungskonzepts der BAG W

Wohnungslosigkeit vermeiden ist die beste Hilfe!

In unserem Grundsatzprogramm, in unserem Wohnungspolitischen Programm fordern wir seit Jahren ein Ende der Unterbringung in Asylen, Schlichtwohnungen und Obdachlosenunterkünften.

Wir fordern, dass die Vermittlung in Wohnung oder an Hilfeangebote, die dem Bedarf entsprechen, Priorität haben muss, wenn ein Wohnungsverlust nicht verhindert werden konnte.

Warum dann jetzt erstmalig eine Empfehlung zur Integrierten Notversorgung? Warum definieren wir Mindeststandards einer Versorgung, die wir eigentlich nicht wollen?

Weil:

- es bis dato nicht gelungen ist, ordnungsrechtliche Unterbringung überflüssig werden zu lassen
- angesichts der in vielen Regionen unzureichenden Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum mehr Menschen als in den Jahren zuvor leider auf ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung angewiesen sind
- wohnungslose Einzelpersonen und Familien in ordnungsrechtlicher Unterbringung oft keinen gesicherten Zugang zu weiterführenden persönlichen Hilfen haben, die den Weg zurück in die eigene Wohnung ebnen
- sich in ordnungsrechtlicher Unterbringung und im System der Notversorgung häufig Menschen in besonders schwierigen Lebenslagen finden, da sie aus ggf. in Frage kommenden vorgelagerten Hilfesystemen oder auch Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII herausgefallen sind¹
- Wohnungslose aufgrund von Erkrankungen und Auffälligkeiten oft viele Jahre in ordnungsrechtlicher Unterbringung verbleiben und nicht selten dort verelenden
- längst nicht alle Städte und Gemeinden ihren Verpflichtungen zur ordnungsrechtlichen Unterbringung nachkommen, sei es, dass sie keine Angebote vorhalten oder ihre Angebote nicht der Menschenwürde gerecht werden

Unsere Prinzipien eines Integrierten Notversorgungskonzeptes leiten wir aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und dem deutschen GG und den daraus abgeleiteten Gesetzen ab.

¹ Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (Neuaufg. 2011): Kooperation und Arbeitsteilung zwischen freiverbandlicher Wohnungslosenhilfe und kommunaler Obdachlosenhilfe bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen. Ein Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e. V., Bielefeld, S. 2, www.bagw.de/Positionen

Das deutsche Grundgesetz garantiert den Einzelnen das Grundrecht auf Menschenwürde (Art. 1 Abs 1 GG), auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2).

In den Artikeln 22 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte werden das „Recht auf Soziale Sicherheit“ genannt und die „Würde und die freie Entwicklung der Persönlichkeit“. Artikel 25 hält das „Recht auf einen Lebensstandard“ fest, der „Gesundheit“, „Nahrung“, „Kleidung“, „Wohnung“, „ärztliche Versorgung“ und „notwendige soziale Leistungen“ gewährleistet.²

¹ Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

1. Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.

Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

Da die Menschenrechte universell gelten, muss die Versorgung nach Ordnungsrecht unabhängig von der Nationalität gewährleistet werden.

Das Sozialrecht stellt lediglich für die Kostenübernahme der Gebühren für die Notunterkunft die rechtliche Grundlage dar, d.h. der Träger nach SGB II oder XII ist verpflichtet bei Bedarf die Gebühren zu übernehmen.

Definition Notversorgung:

² Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

1. Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.

Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

In diesem Sinne definieren wir **Notversorgung als eine menschenwürdige Versorgung** von **Einzelpersonen und Familien, unabhängig von ihrer Nationalität** mit **Unterkunft, Nahrung, Kleidung und medizinischer Versorgung**.

Daraus ergibt sich:

Notversorgung ist mehr als ordnungsrechtliche Unterbringung, sondern umfasst ein Netz niedrigschwelliger Angebote und Hilfen zur Daseinsvorsorge mit dem zentralen Element Unterbringung. – So wie es bereits im Grundsatzprogramm der BAG W von 2001 definiert ist.

Wir fordern deswegen jede Kommune auf, ein Integriertes Notversorgungskonzept zu entwickeln.

In jedem Fall ist die Notversorgung aufgrund ihrer Funktion und ihres Charakters als Mindestversorgung eine Übergangsvorsorge, die keinesfalls geeignet ist, eigenen Wohnraum und / oder persönliche weiterführende Hilfen zu ersetzen.

Folgende Bereiche müssen in einem Integrierten Notversorgungskonzept geregelt werden:

1. die **ordnungsrechtliche Unterbringung** als Kern der Notversorgung und als gesetzliche Verpflichtung der Kommunen
2. **Angebote, die Nahrung, Kleidung und gesundheitliche Grundversorgung sicher gewährleisten**
3. Sicherstellung des **niedrigschwelligen Zugangs** zur Notversorgung
4. Sicherstellung einer regelhaften Vermittlung durch **beratende Angebote** von der ordnungsrechtlichen Unterbringung in eine eigene Wohnung und / oder bei Bedarf zu weiterführenden Hilfen
5. spezielle **Winternotprogramme**, um den Kältetod von Wohnungslosen zu verhindern
6. die **Kooperation** zwischen Kommune und freien Trägern der Wohnungslosenhilfe
7. die Sicherstellung der **Finanzierung**

Einige dieser Punkte möchte ich kurz näher erläutern.

zu 1 ordnungsrechtliche Unterbringung

Die ordnungsrechtliche Unterbringung ist das zentrale Element der Notversorgung, deswegen haben wir uns auch sehr detailliert damit beschäftigt und detaillierte Anforderungen beschrieben. Dies war uns besonders wichtig, da es keine einheitliche oder

verbindliche Feststellung gibt, unter welchen Voraussetzungen die menschenwürdige Unterbringung gegeben ist. Es ist obergerichtlich lediglich festgestellt worden, dass die Menschenwürde zu gewährleisten ist. Der VGH Kassel hat ein „zivilisatorisches Minimum“ umschrieben, die Ausdeutung des „zivilisatorischen Minimums“ ist jedoch sehr heterogen.

Da wir die Bestimmung der Menschenwürde und des „zivilisatorischen Minimums“ nicht dem subjektiven Dafürhalten der für Notversorgung und Unterbringung verantwortlichen Instanzen überlassen wollen, sehen wir die Notwendigkeit Mindestanforderung sehr detailliert zu formulieren.

//RASTER UNTERBRINGUNG//

Zu 3 Sicherstellung des niedrighschwelligen Zugangs

Besonderer Bedeutung kommt bei einem niedrighschwelligen Zugang zur Notversorgung aufsuchenden Hilfen (Streetwork) zu. Streetwork ermöglicht die Ansprache von Betroffenen, die o.g. Institutionen nicht aufsuchen.

Zu 4 Besonders notwendig ist uns die Sicherstellung einer regelhaften Vermittlung durch beratende Angebote von der ordnungsrechtlichen Unterbringung in eine eigene Wohnung und / oder bei Bedarf zu weiterführenden Hilfen

Es muss eine Durchlässigkeit zum allgemeinen System sozialer Hilfen bestehen. Dementsprechend sind auch parallel zur Notversorgung Beratung, Betreuung und Begleitung durch ausreichendes Fachpersonal zu gewährleisten, um die von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen möglichst gezielt über ihre weiteren sozialhilferechtlichen Unterstützungsmöglichkeiten aufzuklären und eine zeitnahe Vermittlung in eigenen Wohnraum bzw. ggf. weiterführende bedarfsgerechte Hilfen (z. B. Fachberatungsstellen, Betreutes Wohnen bzw. stationäre Einrichtungen nach §§ 67ff SGB XII, Suchtberatungen, Therapiestätten, Krankenhäuser, Alten-/ Pflegeheime, Einrichtungen/ Betreutes Wohnen bzw. stationäre Einrichtungen gem. § 53 SGB XII etc.) sicherzustellen.

Zu 6 Wesentlich ist auch die Kooperation zwischen Kommune und freien Trägern der Wohnungslosenhilfe

Wir meinen, die freiverbandliche Wohnungslosenhilfe sollte an der Entwicklung und an der Umsetzung eines Integrierten Notversorgungskonzeptes beteiligt sein.

In Anlehnung an die BAG W-Eckpunkte für eine bürger- und gemeindenahere Wohnungsnotfallhilfeplanung³ schlagen wir folgende Grundsätze für eine integrierte Notversorgungsplanung vor:

- kooperative Planung freier und öffentlicher Träger unter Wahrung der Eigenständigkeit freier Träger
- Beteiligung von Betroffenenvertreter(innen) an der Planung
- integrierte Notversorgungsplanung für Ein- und Mehrpersonenhaushalte
- Transparenz der Hilfeangebote und der Standards der Hilfeerbringung

Die freien Träger der Wohnungslosenhilfe besitzen ein großes Maß an Kompetenz und Erfahrung, wenn es um Hilfeangebote für wohnungslose Menschen geht.

Wenn Kommunen und freie Träger der Wohnungslosenhilfe kooperieren,

- kann Betroffenen durch das Angebot persönlicher Hilfen der Zugang zu eigenem Wohnraum erleichtert und somit die Aufenthaltsdauer in ordnungsrechtlicher Unterbringung deutlich verkürzt werden
- kann ggf. schneller ein weitergehender Hilfebedarf erkannt werden, so dass Betroffene Zugang zu den Hilfen in besonderen sozialen Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII oder zu anderen geeigneten Hilfeangeboten erhalten
- können somatische oder psychische Erkrankungen und Auffälligkeiten früher erkannt und behandelt und ein Weg in die Regelversorgung erleichtert werden
- kann der Zugang zu (lebensrettenden) Maßnahmen des Kälteschutzes erleichtert bzw. erst ermöglicht werden

Der zentrale Ort, an dem die Kooperation von Kommunen und freien Trägern im Notversorgungssystem gebündelt wird, sollte die Fachstelle für Wohnungsnotfälle oder eine ähnliche Organisationseinheit sein.⁴

Wird eine Kooperation vereinbart, ist ein Kooperationsvertrag notwendig, der die jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten festlegt. Die Kommune ist im Kern für die Wahrnehmung ihrer hoheitlichen Aufgaben im Rahmen des Ordnungsrechts in Verbindung mit der Wahrung der Grundrechte zuständig. Im Rahmen eines integrierten Notversorgungskonzeptes kann die Wohnungslosenhilfe folgende Aufgaben übernehmen:⁵

- aufsuchende Hilfen (Streetwork), die eine wichtige Voraussetzung dafür sind, dass wohnungslose Menschen, die auf der Straße leben, Zugang zu Nahrung, Kleidung, medizinische Versorgung und Unterkunft erhalten

³ Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2011a): Verbesserung der sozialen Integration wohnungsloser Menschen. Eckpunkte für eine bürger- und gemeindenahere Wohnungsnotfallhilfeplanung. Positionspapier der BAG W, Bielefeld, www.bagw.de/Positionen

⁴ Zu den möglichen Organisationsprinzipien einer solchen Fachstelle, vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2011c): Organisation und Rechtsanwendung. Empfehlung zur rechtlichen Gestaltung der Zusammenarbeit freigeinnütziger und öffentlicher Träger bei der Prävention von Wohnungsverlusten. Bielefeld, www.bagw.de/Positionen

⁵ Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (Neuauf. 2011), S. 5

- (aufsuchende) sozialpädagogische Hilfen, die den Einzelpersonen und den Familien parallel zur ordnungsrechtlichen Unterbringung angeboten werden, um den Aufenthalt dort so kurz wie möglich zu halten, z. B.: ambulante Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII, Vermittlung an weiterführende bedarfsgerechte Hilfen
- Unterstützung bei der Wohnungssuche, bei Anmietung von Wohnraum und Umzug
- die Belegungssteuerung der ordnungsrechtlichen Unterkünfte
- Kontaktpflege zu Wohnungsbauunternehmen und privaten Vermietern, denen sich Wohnungslosenhilfe als verlässlicher Partner bei der Sicherstellung der erforderlichen Hilfen zur Reintegration in Wohnraum anbietet

Zu 7 Finanzierung

Der Deutsche Städtetag hatte bereit 1987 ausgerechnet, dass es für die Kommunen kostengünstiger ist, wenn das Unterkunftssystem durch Prävention und schnelle Vermittlung in eigenen Wohnraum so weit wie möglich zurückgefahren werden kann. Damals wurde am Beispiel der Stadt Köln errechnet, dass die Kosten pro Fall bei einer Einweisung in eine Obdachlosenunterkunft mehr als das Siebenfache einer vorbeugenden Obdachlosenhilfe betragen. In Bielefeld konnten Einsparungen in Höhe von 1,6 Mio € vorgenommen werden.

Die Finanzierung der sozialpädagogischen Hilfen erfolgt durch den örtlichen Träger der Sozialhilfe. Bei zusätzlichen Kooperationsvereinbarungen bspw. mit der Wohnungswirtschaft bzw. bei entsprechenden Dienstleistungsvereinbarungen zur Sicherung des Wohnraums werden diese Aufgaben von der Wohnungswirtschaft, ggf. gemeinsam mit der Kommune finanziert.

Darüber hinaus fordern wir auf Bundesebene ein Förderprogramm zur Auflösung kommunaler Obdachhäuser mit dem Ziel der Vermittlung der BewohnerInnen in Wohnungen.

Landkreise / ländliche Regionen

Alle bislang aufgeführten Anforderungen und Standards gelten auch für kreisangehörige Städte und Gemeinden, denn sie sind grundsätzlich ohne Ansehen ihrer Größe verpflichtet oben beschriebene Aufgaben und Pflichten wahrzunehmen.

Insb. im ländlichen Raum sind Kooperation und Vernetzung unverzichtbar. Einige Beispiele haben wir genannt: Mehrere Kommunen könnten ggf. verbindlich ein gemeinsames Integriertes Notversorgungssystem unterhalten.

Die gute Erreichbarkeit der Unterkünfte muss gewährleistet sein.

Auch in den Landkreisen / ländlichen Regionen gilt: Nur die Einbettung der Integrierten Notversorgung in ein kreisweites Netz von aufsuchenden Beratungs- und Hilfeangeboten verhindert eine Chronifizierung der Unterbringung. Dazu sind Beratungs- und Hilfeangebote

nach § 67 ff. SGB XII notwendig. Ebenso wichtig ist die Etablierung kreisweit agierender Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit.

Unser Ziel ist das Ende der Unterbringung wohnungsloser Menschen in Asylen, Schlichtwohnungen, Obdachlosensiedlungen und Billigpensionen, deswegen müssen alle bereits existierenden gesetzlichen Regelungen zum Abwenden der Wohnungsverluste ausgeschöpft und effektive Maßnahmen zum Erhalt des Wohnraums entwickelt werden.