

Menschen in ordnungsrechtlicher Unterkunft stärken- Hinweise und Empfehlungen einer gelingenden Versorgung und Unterstützung in ordnungsrechtlicher Unterbringung

Mit diesen Empfehlungen will die Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege fachliche Anregungen geben, um präventive Maßnahmen gegen Wohnungslosigkeit zu stärken und weiterzuentwickeln. Die Empfehlungen wenden sich an die verantwortlichen Akteure in den Kommunen Baden-Württembergs, einschließlich der Träger der freien Wohlfahrtspflege.

1. Der Schutz hochrangiger Grund- und Menschenrechte ist Aufgabe des Polizei- und Ordnungsrechts

Insbesondere das Grundrecht auf Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG und das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) stehen allen natürlichen Personen zu. Jeder Mensch besitzt die Menschenwürde, „ohne Rücksicht auf seine Eigenschaften, seine Leistungen und seinen sozialen Status“.

Art. 2 Abs. 1 GG enthält eine umfassende Pflicht zum Schutz des Lebens. Es gebietet dem Staat, sich schützend und fördernd vor dieses Leben zu stellen. Da die „unfreiwillige Obdachlosigkeit“ eine Notlage darstellt, verdichtet sich die staatliche Schutzpflicht auf die Erhaltung der notwendigen Lebensbedingungen und auf die Sicherung einer Existenzgrundlage. Die Achtung und der Schutz der Menschenwürde ist oberstes Verfassungsprinzip. Allen in Deutschland lebenden Personen, also auch ausländischen Personen, die sich in Deutschland aufhalten, stehen diese Grundrechte zu.

Zusätzlichen Schutz gewähren für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger die Freiheitsrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), insbesondere die Verpflichtung zur Achtung der Menschenwürde (Art. 1), das Recht auf Leben (Art. 2), das Verbot unmenschlicher Behandlung (Art. 3), das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5), das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und auf Wohnung (Art. 8) und das Diskriminierungsverbot (Art. 14).

Grundsätzlich ist eine Verwirkung eines öffentlich-rechtlichen Unterbringungsanspruches aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Durch Gefährdung anderer wie durch körperliche

Übergrieffe kann der eigene Anspruch auf Unterbringung aber die Rechte Dritter gefährden. Hier sind im Einzelfall Lösungen zu finden.

2. Rechtsgrundlagen

Sachlich zuständig für die ordnungsrechtliche Unterbringung sind die Ortspolizeibehörden. Das sind alle Gemeinden und Städte, die die Aufgabe der Unterbringung als Pflichtaufgabe nach Weisung wahrnehmen. Örtlich zuständig sind die Behörden der Kommunen, in denen sich eine obdachlose Person tatsächlich aufhält und ihre Einweisung in eine Notunterkunft beantragt.

- **Polizeiliche Generalklausel**

„Die Polizei hat die Aufgabe, von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht wird, und Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist. Sie hat insbesondere die verfassungsmäßige Ordnung und die ungehinderte Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte zu gewährleisten.“¹

- **Öffentliche Sicherheit²**

- Schutz des Staats, seiner Organe und der gesamten Rechtsordnung.
- Schutz der Rechte des Einzelnen (insbesondere Menschenwürde, Art. 1 GG; Leben, Gesundheit und körperliche Unversehrtheit, Art. 2 GG; Ehe und Familie, Art. 6 GG; Eigentum, Art. 14 GG).

- **Öffentliche Ordnung³**

Mit dem Begriff der öffentlichen Ordnung ist die Gesamtheit der ungeschriebenen Verhaltensregelungen, deren Beachtung als unentbehrliche Voraussetzungen für das gemeinschaftliche Zusammenleben angesehen wird, gemeint.

3. Örtliche Zuständigkeit

Die Sicherheitsbehörden sind in Fällen plötzlich auftretender Obdachlosigkeit (z.B. Verlust der Wohnung) verpflichtet, die Obdachlosigkeit als Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu beseitigen. Die Verpflichtung zur Unterbringung von Obdachlosen gehört zu der von der Gemeinde im eigenen Wirkungskreis zu vollziehenden Pflichtaufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung im örtlichen Bereich aufrechtzuerhalten. Für die Unterbringung

¹ § 1 PolG Baden-Württemberg

² Ein Einschreiten der Polizei ist nach der polizeilichen Generalklausel (§§ 1, 3, PolG) zulässig, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung vorliegt.

³ §§ 1, 3 PolG

Obdach-loser ist diejenige Gemeinde zuständig, in der die Betroffenen obdachlos werden⁴. Die Zuständigkeit für Obdachlose liegt somit bei der Behörde, in der sich der Betroffene gegenwärtig aufhält und an die er sich zur Unterbringung wendet. Ohne Belang ist, wo der Betroffene herkommt bzw. zuletzt melderechtlich registriert war.⁵

Die Gemeinde kann sich dieser Zuständigkeit nicht dadurch entziehen, dass sie die Obdachlosen an eine andere Gemeinde verweist.

Unabhängig hiervon kann sich eine Pflicht der Sicherheitsbehörden zur Beseitigung der Obdachlosigkeit bei einer akuten Krisenintervention (z.B. plötzlicher Kälteeinbruch) auch in Fällen schon länger bestehender Obdachlosigkeit ergeben, wenn die Abwehr einer Gefahr für Leben und Gesundheit des Obdachlosen zu besorgen ist. Zuständig ist die Gemeinde, in der sich der Obdachlose zum Zeitpunkt, zu dem die Krisenintervention erforderlich wird, aufhält.⁶

4. Anspruchsberechtigter Personenkreis und Standards

„Die Polizei hat die Aufgabe, von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht wird, und Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist. Sie hat insbesondere die verfassungsmäßige Ordnung und die ungehinderte Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte zu gewährleisten“⁷. Damit besteht für jede sich in der Bundesrepublik aufhaltende Person Anspruch auf eine ordnungsrechtliche Unterbringung, sofern sie sich unfreiwillig in dieser Notlage befindet und die Notlage nicht aus eigener Kraft beseitigen kann.⁸

Als *freiwillig obdachlos* werden Menschen bezeichnet, die selbstbestimmt entscheiden, ohne jedwede Unterbringung zu leben. Wer entscheidet, so zu leben, stellt behördlicherseits keine „Störung“ oder Gefahr dar, die mit den Mitteln des polizeilichen Obdachlosenrechts zu beseitigen ist.

Die Fähigkeit zur selbstbestimmten Entscheidung kann allerdings, z.B. krankheits- oder suchumbedingt, soweit eingeschränkt sein, dass zur Abwehr von schwerwiegenden Gefahren für Leib und Leben eine Unterbringung durch die Polizeibehörde auch gegen den Willen des Menschen notwendig sein kann⁹.

⁴ BayVGh, Urteil vom 26. August 1993, Az. 21 CE 93. 2605, und Beschluss vom 2. März 1994, Az. 4 CE 93.3607.

⁵ Dieses Merkmal ist schon deshalb untauglich, weil der Personenkreis häufig gegen Meldevorschriften verstößt, vgl. VGh Kassel, NVwZ 2003, 1402 und BayVGh, NVwZ-RR 2002, 575.

⁶ Detlef Stollenwerk „Die Bekämpfung der Obdachlosigkeit als kommunale Herausforderung“ in: vhw FWS 5 / Oktober – November 2009, S. 273 ff

⁷ Polizeigesetz (PolG) Baden-Württemberg in der Fassung vom 13. Januar 1992, § 1 Allgemeines Satz 1

⁸ Beispielsweise im Rahmen des Erfrierungsschutzes

⁹ OVG Greifswald, Az. 3 M 92/09, VGh BW, Az. 1 S 470/96

Unfreiwillig obdachlos im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne ist derjenige, „der nicht Tag und Nacht über eine Unterkunft verfügt, die Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet, Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt und insgesamt den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft entspricht“ und der mit diesem Zustand nicht einverstanden ist. Entscheidend im rechtlichen Sinne ist, dass die Betroffenen objektiv betrachtet keine Möglichkeit besitzen, eine Wohnung, Unterkunft oder sonstiges Obdach zu nutzen. Bei dieser Lebensform ist der Betroffene schutzlos den Witterungsverhältnissen ausgesetzt.

Maßgeblich für die Frage der Feststellung, ob eine Person unfreiwillig obdachlos lebt, ist allein die Entscheidung des Betroffenen, von der Straße in eine menschenwürdige Unterkunft wechseln zu wollen. Die Umstände, die zur Entstehung der Obdachlosigkeit geführt haben, spielen keine Rolle.

Verfügt eine (unfreiwillig) obdachlose Person nicht über eine Unterkunft, die Schutz vor den Unbilden des Wetters und Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse bietet und kann sie sich nicht selbst helfen, hat die Ordnungsbehörde kein Ermessen und muss einschreiten, das heißt, die Polizei- und Ordnungsbehörde als unterste Gefahrenabwehrbehörde muss eine vorläufige und befristete Unterkunft einfachster Art zur Verfügung stellen (Einweisung), denn immer, wenn Individualrechte verletzt werden könnten (insbesondere die der Art. 1, 2, 6 und 14 GG), ist die Behörde gehalten, diesen Zustand unmittelbar zu beseitigen. Dies ist Aufgabe der Kommune, in der dieser Bedarf unmittelbar entsteht.

Der VGH Kassel hat dafür ein „zivilisatorisches Minimum“ umschrieben: „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 mit mindestens einem Bett und einem Schrank bzw. Kommode sowie elektrische Beleuchtung.“ Außerdem gehört „zumindest während der warmen Jahreszeit auch ein Kühlschrank bzw. die Mitbenutzung zur Mindestausstattung dazu.“¹⁰ Durch die Rechtsprechung ist bereits abgesichert, dass die betroffenen Personen die Möglichkeit eines ganztägigen Aufenthalts haben müssen. Ausschließlich Übernachtungsplätze anzubieten, ist durch die Rechtsprechung nicht gedeckt¹¹.

¹⁰ VGH Kassel vom 25.6.1991, Az. 11 UE 3675/88

¹¹ Nach Auffassung des VGH BW ist eine räumlich getrennte Unterkunft am Tag und für die Nacht grundsätzlich zumutbar. In einem Urteil des VGH BW wurde eine Entfernung zwischen der Tages- und Nachtunterkunft von 1,5 – bis 1,8 km (ca. 30 Minuten Gehzeit) noch für zumutbar gehalten. VGH BW, B. v. 24.2.1993 – 1 S 279/93, juris, Rn 3.

5. Kosteneffizienz

Die ordnungsrechtliche Unterbringung ist für die Kommunen mit zum Teil hohen Kosten verbunden. Fachstellen haben dazu beigetragen, dass die Ratsuchenden in mehr als zwei Drittel der Fälle vor der Obdachlosigkeit bewahrt werden konnten¹².

Zum einen sind nach einer Berechnung des Deutschen Städtetags 1987¹³ die Kosten der Unterbringung in Obdachloseneinrichtungen siebenmal teurer als die Kosten der vorbeugenden Obdachlosenhilfe. Zum anderen deuten aktuellere Untersuchungen darauf hin, dass fehlende Präventionsstrukturen wie Fachstellen, die Obdachlosigkeit verhindern, meist kostspieliger als ordnungsrechtliche Unterbringungen sind.

Aus einer bayerischen Studie¹⁴ zu den Effekten, der Effizienz und den Kooperationen von Fachstellen ergibt sich beispielsweise, dass die öffentliche Hand durch die Bezuschussung von Fachstellen eine deutliche finanzielle Entlastung erwarten kann. Jeder Zuschuss in Höhe von nur 1 € spart bis zu 9,46 € an Kosten.

6. Situation in Baden-Württemberg

In 2014 waren laut der Studie zu Struktur und Umfang der Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg¹⁵ über 30.000 Menschen wohnungslos. 22.500 Personen waren davon ordnungsrechtlich untergebracht. Im Vergleich mit anderen Bundesländern ist das eine überdurchschnittlich große Anzahl an ordnungsrechtlich untergebrachten Personen. Dazu kommt, dass die durchschnittliche Verweildauer in der ordnungsrechtlichen Unterbringung für knapp 80 Prozent der Personen länger als 6 Monate und für 54 Prozent sogar mehr als 2 Jahre beträgt¹⁶.

Die Zahlen verdeutlichen, dass dringender Handlungsbedarf besteht: zum einen in einer deutlichen Intensivierung des sozialen Wohnungsbaus, zum anderen in einer verstärkten Unterstützung und Begleitung der betroffenen Personen in ordnungsrechtlicher

¹² Wohnungsnot: Prävention ist der Schlüssel, Forschungsergebnisse einer Studie über Fachstellen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit, Institut für Praxisforschung und Evaluation der Evangelischen Hochschule Nürnberg, 12/2015 siehe Anlage 1

¹³ Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten, Deutscher Städtetag, 1987, S. 73

¹⁴ Wohnungsnot: Prävention ist der Schlüssel, Forschungsergebnisse einer Studie über Fachstellen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit, Institut für Praxisforschung und Evaluation der Evangelischen Hochschule Nürnberg, 12/2015, s.a. Anlage 1) in diesem Papier

¹⁵ Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen, im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren, Baden-Württemberg, 2015

¹⁶ Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen, im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren, Baden-Württemberg, 2015, S. 34, Fn. 23

Unterbringung zur Stärkung der Selbsthilfekräfte mit dem Ziel, in Individualwohnraum zu wechseln. Dies stellt einen neuen Ansatz im Rahmen des Fachkonzepts zur Wohnungsnotfallhilfe in Baden-Württemberg dar. Auch betont die Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag, dass es einer systematischen Unterstützung bedürfe, um Obdachlosigkeit zu beseitigen¹⁷.

Die folgenden Empfehlungen an ein Landeskonzept beschreiben konkret die Handlungsaufträge. Dabei werden auch die relevanten Akteure und Adressaten benannt. Gerade für die kommunale Zuständigkeit im Ordnungsrecht und die Landkreise mit Zuständigkeit in der Leistungsgewährung nach Sozialrecht werden die Rollen genau definiert.

7. Empfehlungen zu einem künftigen Modell einer gelingenden Unterstützung in Baden-Württemberg

Die nachfolgenden Empfehlungen und Hinweise differenzieren zwischen Kommunen mit einer Größe bis zu 20.000 Einwohnern und Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern. Grund dafür sind Umsetzungs- und Praktikabilitätsgründe. So ist nicht zwingend erforderlich, dass kleinere Kommunen selbst ein integriertes Wohnungsnotfallkonzept erarbeiten. Ihre Bedarfszahlen ordnungsrechtlicher Unterbringung sind zum einen deutlich geringer als in größeren Kommunen¹⁸, zum anderen sind ihre Verwaltungsstrukturen nicht in der Komplexität vorhanden, um ein solch umfassendes Konzept als notwendig erscheinen zu lassen.

Als grundlegend für kleine als auch große Kommunen gilt der Hinweis, dass eine gemeinsame Betrachtung ordnungsrechtlicher und grundsicherungs-/sozialhilferechtlicher Aufgaben und Zuständigkeiten als erfolgversprechend anzusehen sind. So hat die Ortspolizeibehörde als Maßnahme zur Gefahrenabwehr ein vorübergehendes Unterkommen einfacher Art zur Verfügung zu stellen.

Unbestritten ist, dass in ordnungsrechtlicher Unterkunft Personen untergebracht sind, die über ausreichend Ressourcen und Kompetenzen verfügen, um ein neues Miet- oder Wohnverhältnis zu begründen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch der Umstand, dass „ein erheblicher Teil der ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen ebenfalls einen Bedarf an Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten entsprechend §§ 67 ff. SGB XII hat“¹⁹. Dabei besteht die Gefahr, dass sich die sozialen Schwierigkeiten bei einer

¹⁷ Zitat: „Neben einem verstärkten sozialen Wohnungsbau sind präventive Konzepte für den Erhalt von Wohnraum notwendig und ebenso systematische Unterstützung, um Obdachlosigkeit zu reduzieren.“

¹⁸ Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen, im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren, Baden-Württemberg, 2015, S. 35

¹⁹ Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen, im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren, Baden-Württemberg, 2015, S. 12

längeren Verweildauer in einer Obdachlosenunterkunft verfestigen. Soweit nicht schon vorhanden, können sich zusätzlich bestehende psychosoziale Probleme verschlimmern, deren Beseitigung oder Milderung erschwert, wenn nicht unmöglich werden²⁰. Dies gilt es bei den weiteren konzeptionellen Überlegungen zu berücksichtigen.

7.1 Kommunen mit einer Größe bis 20.000 Einwohner

Eine Möglichkeit für kleinere Kommunen mit einer Größe bis zu 20.000 Einwohnern ist, die Pflichtaufgabe der ordnungsrechtlichen Unterbringung in eigener Verantwortung oder im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit durchzuführen.

Dafür sind mehrere Strategien geeignet:

7.1.1 Durchführung in eigener Zuständigkeit

Prävention:

In Zeiten großen Wohnraummangels ist proaktives Handeln der Kommunen drängender denn je erforderlich, um den Verlust des Wohnraums zu verhindern. Sollte beispielsweise ein Wohnungsverlust aufgrund von Mietschulden drohen und der Erhalt der Wohnung durch Begleichung der Mietschulden noch möglich sein, ist die rasche Kontaktaufnahme mit den zuständigen öffentlichen Stellen, wie Jobcenter oder Sozialamt als auch einer Schuldnerberatungsstelle angezeigt. Zukunftweisend ist, wenn für diese Fälle auf Landkreisebene eine Fachstelle zur Verhinderung des Wohnungsverlustes geschaffen wird, die für die Landkreiskommunen eine echte Entlastung darstellt²¹.

Unterkunft:

Ist der Notfall des Wohnungsverlustes eingetreten, ist dafür umgehend ein Ersatz im Rahmen der oben genannten Mindeststandards bereitzustellen²². Diesen Wohnraum kann die Kommune als eigene Immobilie bereithalten oder beispielsweise in Form von Kooperationsvereinbarungen mit örtlichen Anbietern von Fremdenzimmer, Eigentümern von Immobilien oder frei-gemeinnützigen Trägern sicherstellen.

Einbindung der Fachberatungsstelle für Wohnungslose im Landkreis:

Die Fachberatungsstelle ist das zentrale ambulante Beratungsangebot bei bevorstehendem Wohnungsverlust oder eingetretener Wohnungslosigkeit im Rahmen §§ 67 ff SGB XII. Oftmals ist es nicht ausreichend, Betroffene in Ersatzwohnraum einzuweisen. Neben dem Umstand von Mietschulden kann ein Bündel von Problemlagen vorliegen, dessen Lösung

²⁰ vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2013), Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definition und Mindeststandards. Erarbeitet vom Fachausschuss Wohnen

²¹ Das Weiterverweisen in Unterstützungsangebote in benachbarte und bevölkerungsreichere Kommunen, in denen Unterstützungsangebote der Wohnungsnotfallhilfe organisiert sind, ist ohne Kooperations- und Finanzierungsabsprachen mit den betroffenen Kommunen nicht zielführend.

²² VG Oldenburg, B. v. 5.9.2013 – 7 B 5845/13; VG München, B. v. 11.5.2012 – M 22 E 12.2180.

angegangen werden sollte. Da-bei werden die Betroffenen umfassend beraten und in Abstimmung mit ihnen Lösungsstrategien entwickelt und entsprechende Hilfeprozesse initiiert. Auch dies dient der Verhinderung eines längeren Verbleibs in der ordnungsrechtlichen Unterkunft. Mit der Einbindung der Fachberatungsstelle wird eine Grundlage dafür geschaffen, dass künftig Mietverhältnisse stabiler gestaltet werden können. Die Beratungsstellen für Wohnungslose arbeiten dabei eng mit dem Kreissozialamt und weiteren Institutionen, wie dem Jobcenter, zusammen. Zielführend sind da-bei Strukturen, die eine aufsuchende Unterstützung in der ordnungsrechtlichen Unterkunft ermöglichen (und ggf. vor Ort noch zu entwickeln sind).

Kontaktaufnahme mit dem jeweiligen Jobcenter, dem Sozial- und/oder dem Jugendamt auf Kreisebene:

Liegen keine sozialen Schwierigkeiten in Verbindung mit besonderen Lebens-verhältnissen wie dem Wohnungsverlust vor, kann es dennoch sinnvoll sein, dass Kommunen und von Kommunen beauftragte Dienste unterstützend tätig werden. Hier kommen v.a. das Kreissozialamt als zuständiger Sozialhilfeträger bzw. zuständiger Träger der Grundsicherung nach SGB II für die Kosten der Unterkunft, das Jugendamt mit seiner Zuständigkeit bei Familien oder Jugendlichen im Rahmen der verbundenen Hilfen in Betracht.

Erfrierungsschutz:

Nicht zu vernachlässigen sind auch Angebote der Notunterbringung in den Wintermonaten. Für von Wohnungslosigkeit betroffene Menschen besteht insbesondere im Winter Gefahr. Denn jede Nacht im Freien kann tödlich sein. Obdachlose sind der Kältewelle im Winter schutzlos ausgeliefert. Hier sind rasche Hilfe und schnelles Handeln der Ortspolizeibehörde unabdingbar, beispielsweise das Vorhalten von Räumlichkeiten, zu denen die Polizei einen Zugang hat.²³

7.1.2 Durchführung im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit

Gegebenenfalls kann es für kleinere Kommunen zielführender sein, die Verantwortung für die ordnungsrechtliche Unterbringung mit anderen Kommunen in der Nachbarschaft zu teilen. Hierfür eignen sich Formen der interkommunalen Zusammenarbeit wie zum Beispiel Arbeits-gemeinschaften. Bereits vorhandene Strukturen wie Gemeindeverwaltungsverbände bzw. von Zweckverbänden oder dem Schließen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen bspw. zum Ein-kauf entsprechender Dienstleistungen können ebenfalls genutzt und entsprechend ausgebaut werden. Für die Kommunen ist die dadurch ermöglichte Kostenteilung und die anlassbezogene Zusammenarbeit ein deutlicher Vorteil in der Finanzierung dieser Strukturen.

²³ <https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/obdachlosenhilfe-im-winter-arbeitshilfe-fuer-kommunen-und-einrichtungen-zeigt-unterstuetzungsmoegl-1/>

Dadurch können Notfällen zielgerichteter begegnet werden. So hält beispielsweise eine benachbarte Kommune durch eine bereits dafür vorhandene Immobilie die Möglichkeit der Not-unterkunft für Familien und Frauen vor, während die andere(n) sich stärker auf die Unterbringung von einzelnen Personen konzentrieren. Oder es gibt im Zuständigkeitsbereich einer Kommune freigemeinnützige Träger der Jugendhilfe oder der Wohnungsnotfallhilfe, mit denen Vereinbarungen der Notunterbringung für alle Kommunen der interkommunalen Zusammenarbeit getroffen werden können.

Die unter 6.1.1 genannten Punkte der Prävention, des Ersatzwohnraums, der Einbindung der Sozial- und Jugendämter auf Kreisebene, der Kontaktaufnahme mit der Fachberatungsstelle für Wohnungslose sowie der Berücksichtigung des Erfrierungsschutzes sind auch bei dieser kooperativen Lösungsform handlungsleitend.

7.2 Kommunen mit einer Größe von mehr als 20.000 Einwohnern

Es wird empfohlen, ein integriertes Notversorgungskonzept über die ordnungsrechtliche Unterbringung hinaus zu erarbeiten.

7.2.1 Regelungsbedarf eines integrierten Notversorgungskonzepts

- die ordnungsrechtliche Unterbringung als Kern der Notversorgung und als gesetzliche Verpflichtung der Kommunen;
- Angebote, die Nahrung, Kleidung und gesundheitliche Grundversorgung sicher gewährleisten;
- niedrigschwelligen Zugang zur Notversorgung;
- regelhafte Beratung zur Vermittlung in eine Wohnung und oder bei Bedarf zu weiterführenden Hilfen des Regelsystems;
- die Notversorgung ergänzende Winternotprogramme, um den Kältetod von Obdachlosen zu verhindern;
- die Kooperation zwischen Kommune und freien Trägern der Wohnungsnotfallhilfe.

7.2.2 Berücksichtigung weiterer Sachverhalte eines integrierten Notversorgungskonzeptes

Die Art der Unterbringung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Ordnungsbehörde, das dabei besonders auf die Beachtung der Grundrechte auf Menschenwürde (Art. 1 GG), auf Schutz von Leben und Gesundheit (Art. 2 GG) und Ehe und Familie (Art. 6 GG) gebunden ist.

Um die Anforderungen von Mindeststandards in ordnungsrechtlicher Unterbringung möglichst einheitlich vorzuhalten, sollten folgende Gesichtspunkte zugrunde gelegt werden:

- Unterkünfte für alleinstehende Wohnungslose nach Geschlechtern getrennt, auch um dem besonderen Schutzbedürfnis von wohnungslosen Frauen nachzukommen;

- Unterkünfte für Familien, Paare und andere Mehrpersonenhaushalte;
- zeitlich kurz befristetes niedrigschwelliges Unterbringungsangebot (wie beispielsweise Notaufnahmehäuser) zur Abdeckung von Nachfragespitzen und Zugangsproblemen zu den bestehenden Unterkünften der Kommune;
- ergänzende Winternotprogramme (saisonal befristetes niedrigschwelliges Unterbringungsangebot).

Die Unterbringung in einer ordnungsrechtlichen Unterkunft ist unter bestimmten Bedingungen durchaus konfliktreich und kann an ihre Grenzen stoßen. In diesen Fällen sind Einzelfalllösungen geeignet. Strafrechtliche Tatbestände sollten zur Anzeige gebracht werden.

Da viele wohnungslose Menschen keinen oder nur einen eingeschränkten Zugang zur medizinischen Versorgung haben, ist eine aufsuchende medizinische Versorgung für ein integriertes Notversorgungskonzept eine wichtige Ergänzung. Die medizinische Versorgung im Akutfall soll mit einer aktiven Vermittlung der wohnungslosen Patientinnen und Patienten ins medizinische Regelsystem mit Hilfe entsprechender Dienste verbunden werden.

Der Zugang zur Notversorgung muss allen in Frage kommenden Stellen und Anlaufpunkten bekannt sein. Dazu gehören unter anderem die kommunalen Ämter, Jobcenter, die Polizeidienststellen, Krankenhäuser, Pfarrämter, Bahnhofsmissionen, niedrigschwellige medizinische Hilfen, Streetwork und die Tagesaufenthalte.

Besonderer Bedeutung kommt bei einem niedrigschwelligen Zugang zur Notversorgung aufsuchenden Hilfen wie dem Streetwork zu. Streetwork ermöglicht die Ansprache von Betroffenen, die oben genannte Institutionen nicht (mehr) aufsuchen. So können Zugänge ins System geschaffen und vor allem auch junge Erwachsene erreicht werden. Auch soll die Öffentlichkeitsarbeit der Kommune dafür Sorge tragen, dass Hilfesuchende informiert werden, wohin sie sich in ihrer Notlage wenden können. Auch alle Bürgerinnen und Bürger benötigen Informationen, wen sie kontaktieren können, wenn sie einen wohnungslosen hilflosen Menschen wahrnehmen.

Sollen Wohnungsnotfälle nachhaltig behoben und damit ihr Wiederkehren vermieden werden, sind bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung auch eine Durchlässigkeit zum allgemeinen System sozialer Hilfen und die Möglichkeit der Anbindung erforderlich. So kann sich die Unterbringung selbst überflüssig machen und lediglich kurze Aufenthaltsdauern ermöglichen.

Neben der aus den Menschenrechten und dem Grundgesetz abgeleiteten Pflicht zur Beseitigung akuter Wohnungsnotfälle sind mit Bekanntwerden der Notlage im Notversorgungssektor zur Bearbeitung ihrer zugrundeliegenden Probleme die individuellen Rechtsansprüche der betroffenen Menschen aus dem Sozialrecht zu berücksichtigen. Dementsprechend gewährleistet in Ergänzung zur Notversorgung ausreichendes Fachpersonal (§§ 67 ff SGB XII) proaktiv die Beratung, Unterstützung und Begleitung, um

die zusätzlichen Bedarfe zu erkennen, über ihre weiteren sozialhilferechtlichen Unterstützungsmöglichkeiten aufzuklären und die zeitnahe Vermittlung in eigenen Wohnraum zu verbessern.

Gelingt dies aufgrund der Problemlage nicht zeitnah, sollen Vermittlungen in weiterführende bedarfsgerechte Hilfen wie beispielsweise

- dem Betreuten Wohnen bzw. Einrichtungen nach §§ 67ff SGB XII,
- der Suchtberatung,
- der Migrationsberatung,
- den Therapiestätten,
- Krankenhäusern,
- Alten- oder Pflegeheimen,
- Schuldnerberatung
- sowie dem Betreuten Wohnen oder den Einrichtungen gem. § 53 SGB XII

geprüft werden.

7.2.3 Weitere Empfehlungen zum Erfrierungsschutz

Gemeinsam haben die kommunalen Landesverbände, der Kommunalverband für Jugend und Soziales und die Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg eine Initiative Erfrierungsschutz gestartet und eine Handreichung für Kommunen und Einrichtungen erarbeitet. Diese erläutert die rechtliche Situation und benennt Zuständigkeiten. Die Arbeitshilfen werden als Download zur Verfügung gestellt und können in eigener Verantwortung den örtlichen Gegebenheiten entsprechend eingesetzt werden.²⁴

7.2.4 Kooperation mit der freigemeinnützigen Wohnungsnotfallhilfe

Eine ordnungsrechtliche Unterbringung braucht unterstützende, helfende Elemente. Kommunen und freigemeinnützige Träger der Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII sollen daher vertrauensvoll und auf Augenhöhe zusammenarbeiten und kooperativ bedarfsgerechte Strukturen vorhalten.

So empfiehlt der Deutsche Verein, „freigemeinnützige Träger der Wohnungslosenhilfe als Partner mit eigenem Wirkungsfeld eng in die Arbeit der Fachstelle einzubinden. Die freien Träger bringen ein vertieftes Verständnis über die Ursache von Wohnungsnotfällen und die zu ihrer Überwindung notwendigen Hilfen ein, das über den drohenden Wohnungsverlust hinaus auf die individuelle Lebenssituation des/der Hilfebedürftigen verweist. In einer Kooperation können sich Fachstelle und freie Träger deshalb gegenseitig ergänzen. Es können Personen in Wohnungsnotfällen angesprochen werden, die von der Fachstelle in der Regel nicht erreicht oder nicht ausreichend versorgt werden“²⁵.

²⁴ <https://www.kvjs.de/soziales/wohnungslose/erfrierungsschutz.html>

²⁵ Empfehlung Deutscher Verein zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern, DV 17/13 AF III, 11.09.2013

Dabei ist ein Kooperationsvertrag zielführend, der die jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten festlegt.

Die Kommune ist dabei für die Wahrnehmung ihrer hoheitlichen Aufgaben im Rahmen des Ordnungsrechts zuständig.

Im Rahmen eines Integrierten Notversorgungskonzeptes kann die Wohnungsnotfallhilfe folgende Aufgaben übernehmen:

- aufsuchende Hilfen (Streetwork), die eine wichtige Voraussetzung dafür sind, dass wohnungslose Menschen einen Zugang zu Nahrung, Kleidung, medizinische Versorgung und Unterkunft erhalten;
- (aufsuchende) sozialarbeiterische Hilfen in ordnungsrechtlichen Unterkünften, die den Einzelpersonen und den Familien parallel zur ordnungsrechtlichen Unterbringung angeboten werden, um den Aufenthalt so kurz wie möglich zu halten, beispielsweise ambulante Hilfen nach §§ 67 ff SGB XII oder auch die Vermittlung von weiterführenden bedarfsgerechten Hilfen;
- Unterstützung bei der Wohnungssuche, bei Anmietung von Wohnraum und Umzug;
- Kontaktpflege zu Wohnungsunternehmen und privaten Vermietern, denen sich die Wohnungsnotfallhilfe als verlässlicher Partner bei der Sicherstellung der erforderlichen Hilfen zur Reintegration in Wohnraum anbietet.

8. Mögliche Modellprojekte

Die Empfehlungen haben zum Ziel, neue Formen der Unterstützung in ordnungsrechtlicher Unterbringung anzuregen, die zu einem künftigen Standard in der Obdachlosenunterbringung in Baden-Württemberg weiterentwickelt werden können. Hierfür müssen Erfahrungen gesammelt werden, die über jeweils 3-jährige Modellprojekte in Verbindung mit wissenschaftlicher Begleitung und Evaluation gewonnen werden können.

Zentrale Projektidee der Arbeitsgruppe:

- Kommunen erproben und entwickeln Konzepte zur interkommunalen Zusammenarbeit

Weitere Modellprojekte mit folgenden Kriterien

- Implementierung von kommunalen Fachstellen zur Verhinderung des Wohnungsverlustes und bei Obdachlosigkeit
- Entwickeln und Erprobung von Konzepten und Angeboten aufsuchender Sozialarbeit in ordnungsrechtlicher Unterbringung an der Schnittstelle zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in Baden-Württemberg
- Entwickeln und Erprobung von Konzepten zur Verhinderung des Wohnungsleerstands (neue Akquisemodelle, Einbindung von privaten Immobilieneigentümern oder Wohnungsunternehmen usw.)

Landesweite Unterstützung für Kommunen und freigemeinnützige Träger

Es werden für eine Projektphase zwei Stellen landesweit mit folgenden Aufgaben geschaffen:

- Unterstützung bei der Entwicklung individueller kommunaler Ansätze
- Bereitstellen von Konzepten für eine integrierte Notversorgung
- Bereitstellen von Konzepten für eine interkommunale Zusammenarbeit
- Proaktives Zugehen auf Ansprechpartner der Kommunen und freigemeinnützigen Trägern

Systematisches Aufarbeiten der Ergebnisse der laufenden EHAP Projekte

Sammeln, Dokumentieren und Kommunizieren von Leuchtturmprojekten zum Beispiel in der Durchführung eines Fachtages in Verbindung mit der Vorstellung der Handlungsempfehlungen des Fachkonzeptes in Baden-Württemberg

Anlage 1 zu Fußnote 17

1: 9,46
1 € Zuschuss spart bis zu 9,46 € Kosten.

Bei einer Aufenthaltsdauer von durchschnittlich 12 Monaten in einer Pension oder Unterkunft stehen einem bezuschussten Euro Alternativkosten von 3,52 Euro (Obdachlosenunterkunft) bzw. 9,46 Euro (Pension) gegenüber.

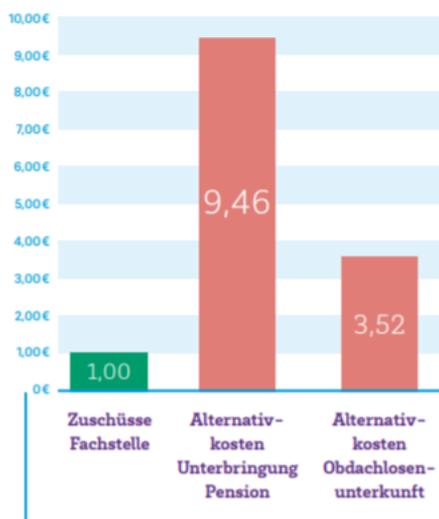
Das heißt: Je mehr Arbeit die Fachstellen leisten können, desto mehr sparen sich am Ende sowohl die öffentliche Hand als auch private VermieterInnen.

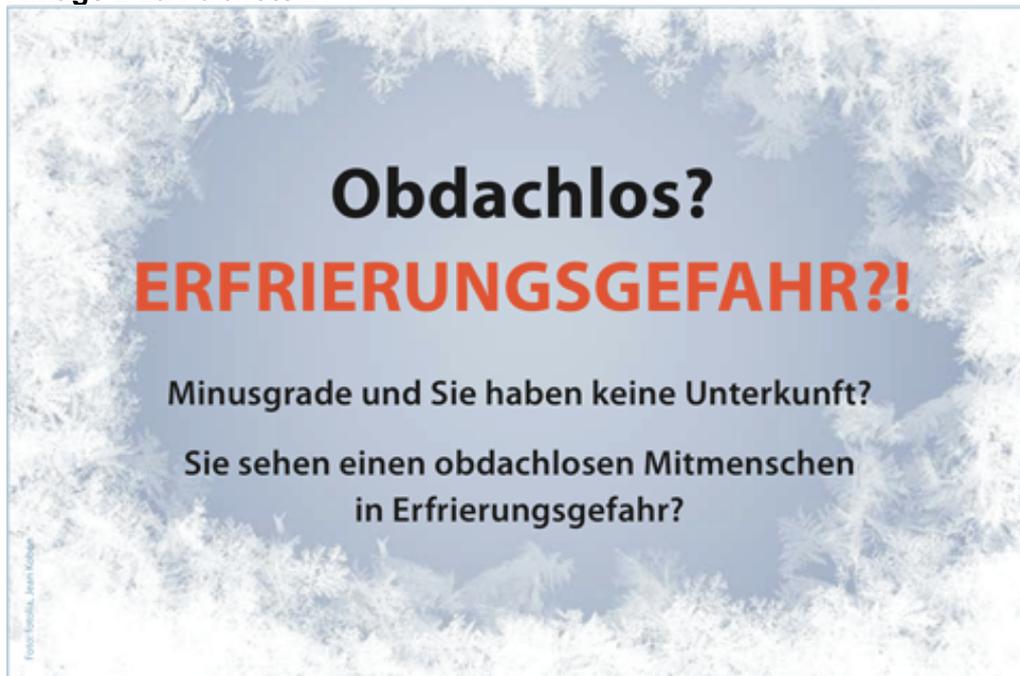
Betrachtet man die untersuchten acht Fachstellen insgesamt, zeigt sich, dass durch deren Arbeit – bei einer angenommenen Verweildauer von vier Monaten – ca. 2,3 Mio. Euro an Kosten für die öffentliche Hand vermieden werden. Je länger die Verweildauer in kommunaler Unterbringung, desto höher fallen die eingesparten Kosten aus. Auch für private VermieterInnen sind bei einer

Räumung der Wohnung die tatsächlichen Kosten im Normalfall exorbitant hoch, weswegen eine Vermittlung durch die Fachstellen immer die bessere Alternative darstellt.

Abb. 02: Alternativkostenberechnung bei 12-monatiger Verweildauer

Durchschnittliche Kosten pro Einwohner im Einzugsgebiet





Obdachlos?
ERFRIERUNGSGEFAHR?!

Minusgrade und Sie haben keine Unterkunft?
Sie sehen einen obdachlosen Mitmenschen
in Erfrierungsgefahr?

Wenn Sie eine Erfrierungsgefahr erkennen, wenden Sie sich bitte an
die Stadt-/Gemeindeverwaltung bzw. die nächste Polizeidienststelle!

Rechtzeitiger Erfrierungsschutz kann Leben retten!
Informationen zum Erfrierungsschutz gibt es im Rathaus oder Landratsamt.

Hier könnte Ihr Text oder Ihre Adresse stehen.

Bei drohender Lebensgefahr und akuten gesundheitlichen Gefährdungen

! NOTRUFNUMMER
112
kostenfrei anrufen

Eine Initiative des Kommunalverbandes für Jugend und Soziales, der Kommunalen Landesverbände
und der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg

Photo: Tomislav, Jarm Kolbe