Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Empfehlungen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

zur Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Menschen.

Endlich ein ZUHAUSE!
Landesinitiative gegen Wohnungslosigkeit

www.mags.nrw

Inhaltsverzeichnis.

Abkürzungen. 4

Präambel. 5

Rechtliche Grundlagen. 6

Anforderungen an die Ausgestaltung der Unterbringung. 13

Formen der Unterbringung. 16

Berücksichtigung der besonderen Bedarfe bestimmter Zielgruppen. 17

Beratung, Betreuung und Begleitung. 19

Dauerhafte Wohnungsversorgung. 20

Besonderheiten im ländlichen Raum. 21

Spezielle Winternotprogramme. 21

Impressum. 22

Abkürzungen.

Az.	Aktenzeichen
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
DIMRG	Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte
GG	Grundgesetz
Hess. VGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
IfSG	Infektionsschutzgesetz
juris	Onlineportal für Rechtsinformationen
MAGS NRW	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
OBG NRW	Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz (Nordrhein-Westfalen)
OVG	Oberverwaltungsgericht
PolG NRW	Polizeigesetz NRW
PsychKG	Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (Nordrhein-Westfalen)
qm	Quadratmeter
Rn.	Randnummer
SGB VIII	Sozialgesetzbuch (Achtes Buch) – Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch (Neuntes Buch) – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB XII	Sozialgesetzbuch (Zwölftes Buch) – Sozialhilfe
UN	Vereinte Nationen
UN-BRK	Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen
UN-KRK	UN-Kinderrechtskonvention
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
WAG NRW	Wohnungsaufsichtsgesetz NRW

Präambel.

Mit den vorliegenden Empfehlungen will das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW) den Städten und Gemeinden[1] Hinweise zu einer menschenwürdigen und modernen Gestaltung der Unterbringung von Obdachlosen unter den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen geben.

Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung einer (unfreiwilligen) Obdachlosigkeit, insbesondere die Einweisung eines obdachlosen Menschen in eine Unterkunft, werden in Nordrhein-Westfalen wie auch in anderen Ländern nach wie vor auf Grundlage der landesrechtlichen Polizei- und Ordnungsgesetzgebung vorgenommen. Maßgebend sind die Grundsätze des sogenannten Obdachlosenpolizeirechts. Die konkrete Ausgestaltung der Unterbringung unterliegt dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung und wird von den Gemeinden im Rahmen der geltenden Gesetze und unter Beachtung der von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze in die Praxis umgesetzt. Durch die Coronapandemie sind die gesundheitlichen Anforderungen an die Unterbringung von Obdachlosen verstärkt ins Bewusstsein gerufen worden. Eine Analyse des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat darüber hinaus hervorgehoben, dass Unterbringungsbedingungen, die ursprünglich für eine kurze Unterbringungsdauer entwickelt wurden, oftmals auch die Lebensbedingungen von Obdachlosen prägen, die über viele Monate und Jahre in Unterkünften verharren, weil sie keinen Zugang zum regulären Wohnungsmarkt finden.[2]

Obdachlose Menschen sind in nahezu allen existenziellen Lebensbereichen von einer Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben ausgeschlossen. Infolge eines fehlenden Obdachs sind sie schutzlos den Witterungsverhältnissen und damit konkreten Gefahren für ihre Gesundheit und für ihr Leben ausgesetzt. Erkrankungen können nicht oder nur langsam heilen und zu schweren, lebensbedrohenden Beeinträchtigungen und Schäden führen. Hygienische Grundanforderungen können nicht befriedigt werden. Da ein geschützter Rückzugsraum nicht zur Verfügung steht, sind obdachlose Menschen oft Angriffen Dritter ausgesetzt. Das Leben ohne ein Dach über dem Kopf hat auch massive psychische Belastungen zur Folge. Ein „normales“ Familienleben ist unter diesen Voraussetzungen nicht möglich. Obdachlose Kinder leiden besonders unter den schlechten Lebensumständen, ihre Lebensperspektiven sind erheblich eingeschränkt.[3]

Das Sozialministerium Nordrhein-Westfalen will mit den vorliegenden Empfehlungen Unterstützung leisten, indem die geltende Rechtslage dokumentiert wird und beispielgebende Standards aufgezeigt werden, die bereits jetzt die Unterbringungspraxis in zahlreichen Gemeinden prägen.

---

[1] Da Städte gleichzeitig auch größere Gemeinden sind, ist im Folgenden durchgängig von Gemeinden die Rede.

[2] Vgl. Engelmann, Claudia; Mahler, Claudia; Follmar-Otto, Petra (2020): Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland. Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/von-der-notloesung-zum-dauerzustand

[3] Zur Lage obdachloser Menschen siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2019): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2018 – Juni 2019. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, Kapitel 2, Wohnungslosigkeit: Unterbringung Wohnungsloser durch die Kommunen, Seite 41 ff. sowie Busch-Geertsema, Volker; Henke, Jutta; Steffen, Axel (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. Forschungsbericht 534. Hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Rechtliche Grundlagen.

Wer gegen seinen Willen ohne Schutz vor den Unbilden der Witterung leben muss, kann ohne fremde Hilfe elementare Grundbedürfnisse nicht abdecken. Die (unfreiwillige) Obdachlosigkeit stellt die extremste Form sozialer Ausgrenzung dar. Ein derartiges Leben widerspricht dem Menschenbild des Grundgesetzes (GG) und ist menschenunwürdig (Artikel 1 Absatz 1 GG).

In rechtlicher Hinsicht werden durch den Zustand der (unfreiwilligen) Obdachlosigkeit grundrechtlich geschützte Individualrechtsgüter unmittelbar gefährdet. Dies gilt insbesondere für das Grundrecht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit nach Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG. Vom Schutzbereich des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit werden vor allem die Gesundheit und das körperliche und seelische Wohlbefinden eines Menschen erfasst, aber auch die körperliche Integrität, also das Freisein von Schmerzen, Verunstaltungen und Verletzungen. Weiterhin garantiert Artikel 2 Absatz 1 GG die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Durch die Obdachlosigkeit werden Familien und Kinder in ihren Grundrechten auf Ehe, Familie und auf Mutterschutz (Artikel 6 Absatz 1 und Absatz 4 GG) beeinträchtigt. Nach Artikel 6 Absatz 1 GG gehört zum Schutzbereich der Ehe auch das eheliche Zusammenleben. Die Norm begründet neben einem objektiven Diskriminierungsverbot und der Einrichtungsgarantie auch staatliche Schutzpflichten, damit das eheliche Zusammenleben gesichert werden kann. Aus der Elternpflicht und dem staatlichen Wächteramt folgt eine Verpflichtung des Staates zu einem kindeswohlgerechten Handeln, auf das jedes Kind nach Artikel 2 Absatz 1 GG einen grundgesetzlichen Anspruch hat. Der hinter diesen Verpflichtungen stehenden Absicht, neben den Kindern auch die Familien in ihrem Bestand begünstigend zu fördern und ihnen einen staatlich verbürgten Schutz zukommen zu lassen, steht der Zustand der Obdachlosigkeit entgegen.[4]

Grundrechte, die durch Obdachlosigkeit gefährdet sind

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.
(Artikel 1 Absatz 1 GG)

Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit.
(Artikel 2 Absatz 1 GG)

Jeder hat das Recht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit.
(Artikel 2 Absatz 2 GG)

Wegen dieser Gefährdung hochrangiger Individualrechtsgüter stellt die (unfreiwillige) Obdachlosigkeit eine Gefahr für das polizeiliche Schutzgut der „öffentlichen Sicherheit“ dar. Nach den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder haben die Polizei-, Ordnungs- und Sicherheitsbehörden nach pflichtgemäßem Ermessen die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Dazu gehört auch und vor allem der Schutz der Grund- und Menschenrechte,[5] insbesondere des Rechts auf Leben und auf Gesundheit, auf körperliche Unversehrtheit, auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, auf Schutz der Ehe und Familie und der

[4] Ruder, Karl-Heinz (2020): Die ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen – Überblick über die wichtigsten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts, KommJur 2020, Teil I, S. 401 f.

[5] Das Recht auf eine angemessene Unterbringung ist festgeschrieben in Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt). Auch in anderen Menschenrechtsverträgen finden sich Aspekte des Rechts auf Wohnen bzw. angemessene Unterbringung, etwa in der UN-Kinderrechtskonvention (Artikel 27 Absatz 3 UN-KRK), der UN-Behindertenrechtskonvention (Artikel 19 UN-BRK) und der UN-Antirassismuskonvention (Artikel 5 lit. e). Die Rechte aus den Menschenrechtsverträgen sind unmittelbar geltendes Recht in Deutschland.

Freiheit.[6] Durch die Einweisung der betreffenden Person(en) in eine Unterkunft wird diese Gefahr für die bedrohten Grund- und Menschenrechte abgewehrt, weil dadurch die Obdachlosigkeit (im rechtlichen Sinne) beendet wird.[7]

Wegen der Gefährdung elementarer Rechtsgüter kann das Ermessen der Polizei- und Ordnungsbehörden, einzuschreiten, „auf null reduziert“ sein. Sie sind zur Gefahrenabwehr verpflichtet und müssen die durch die unfreiwillige Obdachlosigkeit entstehende bzw. drohende Beeinträchtigung des Schutzgutes „öffentliche Sicherheit“ beseitigen.[8] Aus der Verpflichtung zum Einschreiten kann sich ein Rechtsanspruch der obdachlosen Person auf Unterbringung ergeben. Das subjektiv-öffentliche Recht auf Zuweisung einer Unterkunft kann vor den Verwaltungsgerichten geltend gemacht werden.[9] Der Anspruch auf Beseitigung der (unfreiwilligen) Obdachlosigkeit folgt aus der jeweiligen landesrechtlichen ordnungsrechtlichen Generalklausel (in Nordrhein-Westfalen § 14 Absatz 1 Ordnungsbehördengesetz [OBG]).

In Nordrhein-Westfalen sind die Aufgaben der Gefahrenabwehr im Ordnungsbehördengesetz und im Polizeigesetz NRW geregelt. Die Polizei wird dabei nur subsidiär tätig.

Ordnungsbehördengesetz (OBG)

§ 1 Absatz 1 Die Ordnungsbehörden haben die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr).

§ 14 Absatz 1 Die Ordnungsbehörden können die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren.

[6] Vgl. Ruder, Karl-Heinz; Bätge, Frank (2018): Obdachlosigkeit. Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung, 2. Auflage. Köln, Kronach, S. 13. Vgl. auch Ruder, Karl-Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger, Berlin: BAG W. https://www.bagw.de/de/publikationen/materialien-zur-wohnungslosenhilfe/mzw-64

[7] Herrschende Polizeirechtslehre, vgl. z. B. OVG NRW, Beschluss vom 27.10.2020 – 9 E 704/20, BeckRS 2020, 33704, Rn 7.

[8] Vgl. Ruder/Bätge 2018, S. 92 ff.

[9] Ruder, Karl-Heinz (2019): Obdachlosenpolizeirecht – Der Anspruch auf Zuweisung einer Unterkunft und seine praktische Durchsetzung, in: Gillich, Stefan; Keicher, Rolf; Kirsch, Sebastian (Hrsg.): Alternativen zu Entrechtung und Ausgrenzung, Lambertus-Verlag, S. 61 ff.

Polizeigesetz NRW (PolG NRW)

§ 1 Absatz 1 Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr). Sie hat im Rahmen dieser Aufgabe Straftaten zu verhüten sowie vorbeugend zu bekämpfen und die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen zu treffen. Sind außer in den Fällen des Satzes 2 neben der Polizei andere Behörden für die Gefahrenabwehr zuständig, hat die Polizei in eigener Zuständigkeit tätig zu werden, soweit ein Handeln der anderen Behörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint; dies gilt insbesondere für die den Ordnungsbehörden obliegende Aufgabe, gemäß § 1 Ordnungsbehördengesetz Gefahren für die öffentliche Ordnung abzuwehren. Die Polizei hat die zuständigen Behörden, insbesondere die Ordnungsbehörden, unverzüglich von allen Vorgängen zu unterrichten, die deren Eingreifen erfordern.

§ 8 Absatz 1 Die Polizei kann die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende, konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren, soweit nicht die §§ 9 bis 46 die Befugnisse der Polizei besonders regeln.

Das Polizei- und Ordnungsrecht unterscheidet zwei Formen der Obdachlosigkeit:

Freiwillige Obdachlosigkeit liegt vor, wenn die betroffene Person mehr oder weniger mit dem Zustand ihrer Obdachlosigkeit einverstanden ist. Im „klassischen Fall“ handelt es sich um Menschen, die über keinen festen Wohnsitz verfügen und es aus eigenem Willen vorziehen, ohne Obdach vorwiegend in den Sommermonaten „durch die Lande zu ziehen“. Diese Erscheinungsform der Obdachlosigkeit stellt einen von der Rechtsordnung akzeptierten und tolerierten Zustand dar. Die Entscheidung jeder einzelnen Person, bei Tag und Nacht im Freien zu leben, ist Ausdruck des nach Artikel 2 Absatz 1 GG geschützten Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und wird dadurch legitimiert. Beruht die Obdachlosigkeit auf einer selbstverantwortlichen, rechtlich anzuerkennenden freien Willensentscheidung (freiwillige Obdachlosigkeit), fehlt es an einer ordnungsrechtlich relevanten Gefahrenlage.[10] Die freiwillige Obdachlosigkeit beeinträchtigt deshalb nicht das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit.

Bei der **unfreiwilligen Obdachlosigkeit** dagegen ist die betroffene Person mit ihrer Obdachlosigkeit nicht (mehr) einverstanden. Beantragt eine Person ihre Unterbringung bei einer Gemeinde, ist regelmäßig davon auszugehen, dass sie nicht (mehr) freiwillig obdachlos sein will. Wegen der Gefährdung hochrangiger Individualrechtsgüter und damit des Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit stellt die unfreiwillige Obdachlosigkeit eine Gefahrenlage dar und erfordert das Einschreiten der zuständigen Ordnungsbehörde.

Obdachlos im ordnungsrechtlichen Sinn ist diejenige Person, die 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. Die Obdachlosigkeit bemisst sich allein nach objektiven Kriterien, sodass es nicht darauf ankommt, worauf sie zurückzuführen ist, und insbesondere nicht darauf, ob die Betroffenen an ihrem Eintritt ein Verschulden trifft. Für die Frage, ob eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne des § 14 Absatz 1 OBG vorliegt, kommt es

[10] Herrschende Rechtsauffassung, vgl. z. B. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.09.2019 – 1 S 1698/19, juris, Orientierungssatz und Rn. 5.

allein darauf an, ob eine Gefahrenlage für das Schutzgut der „öffentlichen Sicherheit“ besteht. Wegen der Gefährdung der genannten Grund- und Menschenrechte stellt ordnungsrechtlich betrachtet die Obdachlosigkeit die höchste Gefahrenstufe dar, da eine unmittelbare und erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit gegeben ist.[11]

Die Feststellung, ob eine unfreiwillige Obdachlosigkeit vorliegt, ist nach subjektiven Gesichtspunkten vorzunehmen und hängt im Wesentlichen von der Entscheidung der Betroffenen selbst ab. Entscheiden sich Menschen für die Straße statt für die ordnungsrechtliche Unterbringung, so sollte dies aber nicht zwangsläufig mit „freiwilliger“ Obdachlosigkeit gleichgesetzt werden. Oft sind es die Umstände der Unterbringung selbst – fehlende Privatheit, fehlender Schutz oder fehlende Barrierefreiheit – die zu einer Entscheidung gegen die Unterbringung führen. Würden die bestehenden Bedarfe berücksichtigt, würde die Entscheidung anders ausfallen. Daher muss eine obdachlose Person auch nach zunächst freiwillig gewählter Obdachlosigkeit die Möglichkeit haben, sich von ihrem Willensentschluss zu distanzieren und die zuständige Ordnungsbehörde um Hilfe zu ersuchen. Auch kommt es in diesem Zusammenhang nicht darauf an, ob der oder die Betroffene die Obdachlosigkeit selbst verschuldet hat.[12]

Die Beurteilung der Gefahrenlage beim Vorliegen einer unfreiwilligen Obdachlosigkeit richtet sich ausschließlich nach den Grundsätzen einer effektiven und raschen Gefahrenabwehr. Die Gemeinden haben innerhalb des sozialen und ordnungsrechtlichen Systems die letzte Absicherung für ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten. Sie sind deshalb verpflichtet, jeden Menschen, der (unfreiwillig) obdachlos ist und seine Unterbringung beantragt, zum Schutz seiner Grund- und Menschenrechte unterzubringen. Diese Unterbringungspflicht gilt auch für Personen, die sich unangepasst oder störend verhalten, die erkrankt sind oder an einer Sucht leiden. So hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) im Falle eines psychisch erkrankten Antragstellers grundsätzlich entschieden: Kann eine Unterbringung nach dem Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG) Nordrhein-Westfalen oder in einer Einrichtung im Sinne des SGB IX nicht erfolgen, verbleibt es grundsätzlich bei der Verpflichtung der örtlichen Ordnungsbehörde, drohender oder bestehender Obdachlosigkeit mit Mitteln der Gefahrenabwehr zu begegnen.[13] Auch Beschädigungen der Obdachlosenunterkunft durch Untergebrachte oder Angriffe auf kommunale Beschäftigte lassen die Unterbringungspflicht der Gemeinde nicht entfallen.[14] Unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Unterbringungsfähigkeit“ sind polizei- und ordnungsrechtsfremde Kriterien und können daher nicht zu einem Ausschluss der Unterbringungspflicht führen.[15]

Schließlich kommt es bei den ordnungsrechtlichen Maßnahmen nicht auf die Staatsangehörigkeit eines betroffenen Antragstellers oder einer Antragstellerin an. Die Gemeinden sind auch für die Unterbringung von ausländischen Personen zuständig, die sich in dem jeweiligen lokalen Zuständigkeitsbereich aufhalten und unfreiwillig obdachlos sind. Dies gilt auch für Unionsbürgerinnen und -bürger. Die Rechtmäßigkeit ihres Aufenthalts ist für die Pflicht zur ordnungsrechtlichen Unterbringung nicht relevant. Erstere festzustellen ist im Zweifelsfall Aufgabe der Ausländerbehörden.[16]

Nach dem Grundsatz der Selbsthilfe besteht ein Anspruch auf ordnungsrechtliches Einschreiten nur, soweit und solange der bzw. die Obdachlose die Gefahr nicht selbst aus eigenen Kräften oder mithilfe der Sozialleistungsträger in zumutbarer Weise und Zeit beheben kann. Wer staatlichen Schutz vor drohender Obdachlosigkeit begehrt, ist gehalten, der Gefahr für das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit zunächst durch eigene Bemühungen zur Beschaffung einer Unterkunft entgegenzuwirken. Die Selbsthilfe eines Betroffenen hat daher stets Vorrang vor ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Kann sich eine obdachlose Person durch den Einsatz eigener Sach- oder Finanzmittel oder durch die Inanspruchnahme anderweitiger Hilfsangebote in zumutbarer Weise aus eigener Kraft geeigneten Wohnraum verschaffen, besteht kein Anspruch auf ordnungsrechtliche Unterbringung.[17]

---

[11] Ruder, Karl-Heinz (2020): Die ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen – Überblick über die wichtigsten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts, KommJur 2020, Teil I, S. 401 ff.
[12] VG Düsseldorf, Beschluss vom 15.04.2021 – 23 L 750/21, Leitsatz Ziffer 2. Vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.09.2019 – 1 S 1698/19, Leitsatz 1.
[13] OVG NRW, Beschluss vom 10.07.2019 – 9 B 882/19, Orientierungssatz 2; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 – 1 S 2192/19, juris, Leitsatz 2 und Rn. 15.
[14] VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 – 1 S 2192/19, juris, Rn. 15.
[15] Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 – 1 S 2192/19, Leitsatz 2 und Rn. 9 mit weiteren Nachweisen sowie Ruder/Bätge 2018, S. 92 ff.
[16] Ruder/Bätge 2018, S. 35 ff.
[17] Ruder, Karl-Heinz (2020): Die ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen – Ein Überblick über die wichtigsten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts, KommJur 2020, Teil II, S. 447 ff.

Bei der Verpflichtung, die Obdachlosigkeit zunächst durch eigene Bemühungen zu beseitigen, handelt es sich nicht um einen allgemeingültigen, von allen Beteiligten gleichermaßen zu erfüllenden Maßnahmenkatalog. Art und Umfang der jeweils erforderlichen Eigenbemühungen bestimmen sich vielmehr danach, was sich nach den – gegebenenfalls näher zu ermittelnden – Umständen des konkreten Einzelfalls als Selbsthilfe anbietet und den Betroffenen individuell zumutbar ist. Neben der wirtschaftlichen und familiären Situation der Betroffenen kann es auch auf den Gesundheitszustand, auf Sprachkenntnisse, Alter, Meldesituation, Alter und Anzahl etwaiger mitbetroffener minderjähriger Kinder oder auf eine sonstige bestehende Schutzbedürftigkeit ankommen und darauf, ob überhaupt Zeit – und wenn, dann ggf. welcher Zeitraum – für Eigenbemühungen bei bzw. bis zum Eintritt der Obdachlosigkeit zur Verfügung stand bzw. steht.[18] Allein der Umstand, dass eine eingetretene Wohnungsnot auf eigenem Verschulden beruht, stellt noch keine Verletzung der Selbsthilfeobliegenheit dar. Diese ist erst anzunehmen, wenn die Betroffenen von einer tatsächlichen Option der Unterbringung bzw. Beschaffung einer Unterkunft ohne sachlich nachvollziehbaren Grund keinen Gebrauch gemacht haben.[19] Die Anforderungen an den Grundsatz des Vorrangs der Selbsthilfe sollten daher nicht überzogen werden.

Die Zuständigkeit für die Unterbringung von Obdachlosen liegt gemäß § 4 Absatz 1 OBG bei den örtlichen Ordnungsbehörden, in deren Bezirk die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet werden. Dies sind regelmäßig die Gemeinden, in denen sich die obdachlosen Personen tatsächlich aufhalten.

Bei akuter Gefahr – z. B. wegen Kälte – kommt es nicht darauf an, wo die betroffene Person zuletzt gewohnt bzw. wo sie ihren letzten gewöhnlichen Aufenthalt hatte.[20]

Die Gemeinden sind verpflichtet, zur Erfüllung ihrer Aufgaben für ausreichende und geeignete Unterbringungsmöglichkeiten zu sorgen. Dabei kann es sich um eigene Unterkünfte, auf dem freien Wohnungsmarkt gekaufte oder angemietete Wohnungen, Wohncontainer, Hotel- und Pensionszimmer und dergleichen handeln.

Das Ordnungsbehördengesetz regelt nur die Maßnahmen zur unmittelbaren Gefahrenabwehr. Rechtliche Vorgaben zu Standards von Unterkünften macht das Gesetz nicht. Bei der Auswahl, Ausstattung und Belegung der Obdachlosenunterkünfte wird den Gemeinden rechtlich ein weites Gestaltungsermessen eingeräumt, da es sich bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung nur um einen vorübergehenden Schutz vor den Unbilden der Witterung handeln muss. Die Unterkünfte müssen also nicht den Ansprüchen an eine wohnungsmäßige Versorgung genügen. Sie müssen aber in allen Fällen den Anforderungen an eine menschenwürdige, das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit achtende Unterbringung entsprechen.

[18] So OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.12.2019 – OVG 1 S 101.19, juris, Leitsatz und Rn. 6 zum Umfang der Eigenbemühungen.
[19] BayVGH, Beschluss vom 7.05.2018 – 4 CE 18.965, Orientierungssatz 2.
[20] Ehmann, Eugen (2019): Obdachlosigkeit in Kommunen, Ratgeber, 3. Auflage, Würzburg, Boorberg-Verlag, S. 47; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.09.2019 – 1 S 1698/19, juris, Rn. 13.

Rechtliche Mindestanforderungen an ordnungsrechtliche Unterbringungen.

„Der Unterbringungsanspruch eines Obdachlosen nach § 14 Absatz 1 OBG NRW ist grundsätzlich auf die Unterbringung in einer menschenwürdigen Unterkunft gerichtet, die Schutz vor den Unbilden der Witterung bietet sowie Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt.

Dabei müssen Obdachlose im Verhältnis zur Versorgung mit einer Wohnung weitgehende Einschränkungen hinnehmen. Insbesondere ist Einzelpersonen grundsätzlich auch eine Unterbringung in Sammelunterkünften mit Schlaf- und Tagesräumen für mehrere Personen zumutbar.

Nur in Ausnahmefällen kann bei Vorliegen besonderer Einzelfallumstände ein Anspruch auf Versorgung mit einem Raum, der dem Betreffenden für sich allein zur Verfügung steht, bestehen. Die Grenze zumutbarer Einschränkungen liegt allerdings dort, wo die Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung nicht eingehalten sind.“

(OVG NRW, Beschluss vom 4.03.2020 – 9 B 187/20, juris)

Grundsätzlich ist zu beachten, dass Obdachlosen ganztägig (24 Stunden pro Tag und sieben Tage pro Woche) und unabhängig von den Wetterverhältnissen Schutz vor den Unbilden der Witterung sowie Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse („Zivilisatorisches Minimum“) zu gewähren ist. Allerdings können die Räumlichkeiten für die Übernachtung und den Aufenthalt am Tag auch voneinander getrennt sein, sofern sie sich in zumutbarer räumlicher Entfernung befinden und keine zeitlichen Lücken hinsichtlich der Öffnungszeiten aufweisen. Ein Notschlafplatz erfüllt nicht die Anforderungen, die an eine ganztägige Unterbringung gerichtet sind.[21]

Der Unterbringungsanspruch besteht unabhängig von der Jahreszeit – also das ganze Jahr über und auch während des Sommers.

Rechtliche Verpflichtung zur ganzjährigen und witterungsunabhängigen Unterbringung.

„Die Grenze zumutbarer Einschränkungen liegt dort, wo die Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft nicht eingehalten sind. Unter Berücksichtigung dieser Grenze sind obdachlose Personen regelmäßig so unterzubringen, dass sie die Möglichkeit haben, sich in der Unterkunft ganztägig aufzuhalten.

Dieser Anforderung muss die Unterbringung schon deshalb entsprechen, weil den Obdachlosen nicht nur nachts, sondern auch tagsüber Schutz vor der Witterung zu bieten ist. Im Übrigen fordert die Menschenwürde, dass dem Obdachlosen auch ungeachtet der Witterungsverhältnisse durch Zuweisung einer bestimmten Unterkunft nicht nur zeitweise, sondern den ganzen Tag über eine geschützte Sphäre geboten wird.“

(OVG NRW, Beschluss vom 4.03.1992 – 9 B 3839/91, juris, Rn. 8; bestätigt durch OVG NRW, Beschluss vom 17.02.2017 – 9 B 209/17, Leitsatz 4)

[21] OVG NRW, Beschluss vom 17.02.2017 – 9 B 209/17, juris, Rn 13.

Anforderungen an die Ausgestaltung der Unterbringung.

Der Zweck der ordnungsrechtlichen Unterbringung besteht darin, der obdachlosen Person zur Abwendung der Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorübergehend eine behelfsmäßige und menschenwürdige Unterkunft – eine sogenannte Notunterkunft – zu überlassen. Der dadurch geschaffene Zustand darf weder von der Behörde noch von den Betroffenen als Dauerlösung angesehen werden.[22] Die Gewährung und Sicherung einer Unterkunft auf Dauer ist, soweit sich eine hilfebedürftige Person nicht selbst helfen kann und sie eine entsprechende Unterstützung nicht von anderen erhält, grundsätzlich Aufgabe der zuständigen Träger der Sozialhilfe.[23]

Mit der Zuweisung einer Notunterkunft wird der eingewiesenen Person die Möglichkeit eröffnet, die angebotene Unterkunft zu nutzen. Verpflichtet ist sie dazu aber nicht. Durch dieses Angebot wird die Gefahr für die öffentliche Sicherheit beseitigt. Nimmt die betroffene Person dieses Angebot nicht an, ist sie als „freiwillig" obdachlos anzusehen.

Aus dem Überbrückungscharakter der Notunterkunft folgt, dass die an eine Normalwohnung zu stellenden Anforderungen bezüglich Lage, Größe, Ausstattung und dergleichen nicht erfüllt zu sein brauchen. Es reicht aus, eine Unterkunft bereitzuhalten, die den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung entspricht.

Bei der Ausgestaltung ihrer Notunterkünfte haben die Gemeinden ein weites Gestaltungsermessen. Sie sind nicht verpflichtet, die Mindeststandards einzuhalten, die für die Versorgung mit Normalwohnraum gelten, aber sie können entscheiden, über den „unabdingbaren Mindeststandard" hinauszugehen, um ihre Notunterkünfte möglichst menschenfreundlich und integrationsgeeignet auszugestalten. Dabei gibt es keine qualitativen Begrenzungen. Die Rechtsprechung setzt allerdings einige Grenzen nach unten. Für das „zivilisatorische Minimum" bei der Obdachlosenunterbringung wird im Allgemeinen auf ein Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs verwiesen.

Rechtsprechung zum „Zivilisatorischen Minimum".

„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."

(Hess. VGH, Urteil vom 25.06.1999, Az. 11 UE 3675/88)

[22] Herrschende Polizeirechtslehre. Siehe Ruder/Bätge 2018, S. 119; OVG NRW, Beschluss vom 6.03.2020 – 9 B 187/20, Leitsatz 1.
[23] So die ständige Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 – 1 S 2192/19, Leitsatz 3.

Weiterhin können als Mindestansprüche die Versorgung mit Strom, warmem wie kaltem Trinkwasser und Anschluss an die Abwasserversorgung, der Zugang zu einem Kühlschrank und bei Familien mit Kindern Nutzungsmöglichkeiten einer Waschmaschine gelten. Schließlich müssen Obdachlosenunterkünfte den hygienischen Mindestanforderungen genügen.[24] Die Zimmer und die Wohneinheiten sowie das ggf. vorhandene Mobiliar sollten vor einer Neubelegung gründlich gereinigt werden. Auch Gemeinschaftsflächen (Flure, Küchen, Sanitärräume etc.) sollten regelmäßig gereinigt und Flächen desinfiziert werden. Die Brandschutzbestimmungen gemäß der Landesbauordnung müssen in jedem Fall eingehalten werden.

Vorteilhaft ist eine Ausstattung, die den untergebrachten Obdachlosen die Selbstversorgung ermöglicht, wozu auch Kochgelegenheiten und ausreichende Möglichkeiten zur Aufbewahrung von Lebensmitteln gehören.

Bei der Unterbringung muss einer besonderen Hilfsbedürftigkeit mancher Obdachloser Rechnung getragen werden. Liegen besondere Umstände wie etwa Schwangerschaft, Alter, Gebrechlichkeit, körperliche und psychische Erkrankungen oder Pflegebedürftigkeit vor, bedarf es einer einzelfallbezogenen Prüfung, ob eine grundsätzlich zur Unterbringung von Obdachlosen geeignete Unterkunft für die konkrete Person zumutbar ist.[25] Für obdachlose Personen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, sollten barrierefreie Unterbringungskapazitäten verfügbar sein. Nach Auffassung des OVG NRW umfasst der Anspruch eines obdachlosen Rollstuhlfahrers auf eine menschenwürdige, barrierefreie Unterkunft, dass er selbstbestimmt und unter weitgehender Wahrung seiner Intimsphäre seinen unvermeidbaren körperlichen Bedürfnissen nachkommen kann.[26] Weist ein Antragsteller durch die Vorlage einer ärztlichen Bescheinigung nach, dass bei ihm ein krankheitsbedingter sanitärer Zusatzbedarf besteht, kann die Ordnungsbehörde die Gewährung nur aufgrund anderer relevanter Informationen (z. B. Ergebnis einer amtsärztlichen Untersuchung) verweigern.[27]

Die Unterkünfte sollten möglichst alle Beeinträchtigungsformen berücksichtigen, also beispielsweise auch von Menschen mit einer intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigung (Gehörlosigkeit, Sehbeeinträchtigung). Diese Verpflichtung ergibt sich sowohl aus dem Grundgesetz als auch aus der UN-Behindertenrechtskonvention (Artikel 9 UN-BRK). Dazu gehören neben baulichen Bedingungen auch bedarfsgerechte Angebote hinsichtlich Information und Kommunikation.

Im Hinblick auf die Größe der Unterkunft und die Mindestgröße des Raumes, der einer Einzelperson bzw. einer untergebrachten Familie zur Verfügung stehen sollte, gilt nach der Rechtsprechung als „Faustregel“ für die absehbar längerfristige Unterbringung von Einzelpersonen, dass mindestens eine Wohnfläche von 10 qm zur Verfügung stehen sollte.[28] Nach Auffassung des OVG NRW kann die wohnungsaufsichtsrechtliche Anforderung von 9 qm je untergebrachter Person im Alter von über sechs Jahren nach § 9 Wohnungsaufsichtsgesetz NRW (WAG NRW) als Ausgangspunkt für eine einzelfallbezogene Würdigung dienen.[29] Eine solche Wohnfläche pro Person hat das OVG NRW auch für eine längerfristige Unterbringung von Familien als Mindestgröße festgelegt. Für Familien gilt darüber hinaus, dass Rückzugsmöglichkeiten für (erwachsene) Familienmitglieder vorhanden sein müssen und dass die Belange minderjähriger Kinder zu berücksichtigen sind. Im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung kann auch berücksichtigt werden, ob es sich um eine absehbar nur kurzfristige obdachmäßige Unterbringung oder um eine länger andauernde Maßnahme handelt. Eheleute haben regelmäßig einen Anspruch auf gemeinsame Unterbringung.[30]

[24] Vgl. dazu Ruder/Bätge 2018, S. 121 f., mit zahlreichen Verweisen auf die Rechtsprechung.
[25] OVG Saarland, Beschluss vom 14.04.2014 – 1 B 213/14, juris, Rn. 11.
[26] OVG NRW, Beschluss vom 7.03.2018 – 9 ER 129/18, Leitsatz.
[27] BayVGH, Beschluss vom 18.02.2019 – 4 CE 19.238, Orientierungssatz zur Erforderlichkeit der Bereitstellung einer eigenen Nasszelle.
[28] Ruder/Bätge 2018, S. 127, mit zahlreichen Verweisen auf die Rechtsprechung.
[29] OVG NRW, Beschluss vom 6.03.2020 – 9 B 187/20, juris, Rn. 21. Das am 1.07.2021 in Kraft getretene Wohnraumstärkungsgesetz NRW findet jedoch keine Anwendung auf Einrichtungen zur öffentlich-rechtlichen Unterbringung von Obdachlosen.
[30] BayVGH, Beschluss vom 7.05.2018 – 4 CE 18.965, juris Rn. 8.

Rechtsprechung zur Notwendigkeit von Rückzugsmöglichkeiten bei untergebrachten Familien.

„Die zugewiesene Unterkunft muss insbesondere den schutzwürdigen Belangen von minderjährigen Kindern Rechnung tragen und nach ihrem Zuschnitt Rückzugsmöglichkeit für einzelne (erwachsene) Familienangehörige bieten.“

(OVG NRW, Beschluss vom 6.03.2020 – 9 B 187/20, juris, Rn. 13)

Für die Raumgrößen werden hier lediglich durch die Rechtsprechung gesetzte Mindestgrößen bei einer absehbar längerfristigen Unterbringung genannt. Empfehlungen von Fachverbänden wie der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe und Standards einzelner Gemeinden gehen jedoch über diese Mindeststandards deutlich hinaus. So empfiehlt die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe:

- „Alleinstehende Wohnungslose werden in möblierten Einzelzimmern mit eigenem Sanitärbereich und separater Kochgelegenheit untergebracht. Die Raumgröße beträgt mindestens 14 qm. Bei Bedarf werden die Zimmer vor einer Neubelegung renoviert.“
- „Familien und andere Mehrpersonenhaushalte werden in abgeschlossenen Wohneinheiten untergebracht. Die Wohnfläche beträgt mindestens 15 qm pro Person. Es sind getrennte Schlafräume für Eltern und Kinder vorhanden. Bei Bedarf werden die Zimmer vor einer Neubelegung renoviert.“[31]

Eine restriktive Orientierung der Gemeinden bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung ausschließlich an den Mindestanforderungen des „zivilisatorischen Minimums“ ist keinesfalls rechtlich zwingend. Die Art der Unterbringung ist nicht Gegenstand des Ordnungs-, sondern des Kommunalrechts. Die Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften sind daher im Rahmen ihres Ermessens berechtigt, auch fachliche Überlegungen einzubeziehen und die Unterbringungsbedingungen ihrer Obdachlosenunterkünfte deutlich besser und integrationsgeeigneter zu gestalten, als es das zitierte „zivilisatorische Minimum“ vorsieht.

In der einschlägigen Literatur (z. B. Ruder/Bätge 2018) werden die Vorteile einer über die Mindestanforderungen hinausgehenden Unterbringung hervorgehoben:

- „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.“[32]

Die Unterbringung in einer Obdachlosenunterkunft darf weder von der Verwaltung noch von den Betroffenen selbst als Dauerlösung betrachtet werden. Die Gewährung und Sicherung der Unterkunft auf Dauer ist, soweit sich eine hilfsbedürftige Person nicht selbst helfen kann und sie eine entsprechende Hilfe nicht von anderen erhält, grundsätzlich Aufgabe der zuständigen Träger der Sozialhilfe, nicht aber der Ordnungsbehörde.[33]

[31] Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2013): Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definition und Mindeststandards, Berlin: BAG W. https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_13_Integriertes_Notversorgungskonzept.pdf
[32] Ruder/Bätge 2018, S. 130.
[33] Ständige Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 – 1 S 2192/19, amtlicher Leitsatz 3, BeckRS 2019, 32671.

Formen der Unterbringung.

Sowohl die dezentrale Unterbringung Obdachloser in einzelnen Wohneinheiten, die über die Gemeinde verteilt sind, als auch die Unterbringung in Obdachlosensiedlungen und Sammelunterkünften ist rechtlich zulässig. Auch die Nutzung mobiler Einheiten, wie z. B. von Containern, ist denkbar.

Allerdings ist die Dauer der Unterbringung vielerorts keineswegs nur auf wenige Wochen und Monate beschränkt, häufig sind die betroffenen Personen länger in den Unterkünften, zumal es den untergebrachten Haushalten oftmals schwerfällt, wieder eine reguläre Wohnung zu finden. In jüngster Zeit sind durch die Coronapandemie auch gesundheitliche Anforderungen (Infektionsschutz) stärker ins Bewusstsein gerückt. Eine Reihe von Gemeinden ist in diesem Zusammenhang dazu übergegangen, Sammelunterkünfte weitestgehend aufzulösen und auch Einzelpersonen in separaten Räumlichkeiten einzeln unterzubringen. Eine solche Einzelunterbringung kann nicht nur aus Gründen des Infektionsschutzes, sondern z. B. auch zum Schutz von Personen mit besonderem Bedarf sinnvoll sein.

Positive Erfahrungen bei der Unterbringung in bislang für den Tourismus genutzten Hotelzimmern deuten darauf hin, dass diese nicht nur den Schutz vor Infektionen, sondern auch die Integrationsperspektiven zahlreicher alleinstehender Wohnungsloser verbessert hat. Vielerorts ist man aufgrund dieser positiven Erfahrungen dazu übergegangen, auch nach Abflauen der Pandemiewellen die Einzelunterbringung beizubehalten.[34]

Bei der gemeinschaftlichen Unterbringung ist weiterhin zu beachten, dass nach § 36 Absatz 1 Nr. 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) für Obdachlosenunterkünfte innerbetriebliche Verfahrensweisen zur Infektionshygiene in sogenannten Hygieneplänen festzulegen sind.

In der Regel stößt eine dezentrale Unterbringung in regulären Wohnungen auf deutlich weniger Schwierigkeiten bei der Umsetzung als die Schaffung von Gemeinschaftsunterkünften, zudem sind kleinere Sammelunterkünfte leichter zu realisieren als solche für viele Obdachlose. Auch die Integrationschancen sind dann häufig besser, weil es sich nicht um weithin bekannte Adressen handelt, die erfahrungsgemäß eine Stigmatisierung und Diskriminierung der dort Untergebrachten (z. B. auf dem Wohnungsmarkt oder Arbeitsmarkt) mit sich bringen. Auch das Risiko für Konflikte untereinander und mit der Nachbarschaft ist bei dezentraler Unterbringung geringer.

Ein Instrument, das die dezentrale Unterbringung in regulärem Wohnraum erleichtern kann, ist die ordnungsrechtliche Wiedereinweisung von Zwangsräumung bedrohter Haushalte in die bisherige Wohnung. Sie ist zwar in der Regel nur im Einvernehmen mit der Vermieterseite rechtlich haltbar, hat sich in solchen Fällen aber als probates Mittel für die weitgehende Aufrechterhaltung von Normalität und Alltagsbezügen der von Obdachlosigkeit bedrohten Haushalte erwiesen und schafft Zeit für die Suche nach alternativem Wohnraum. Finanzielle Risiken der Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer sind während der Dauer der einvernehmlichen Beschlagnahme durch die Behörde abgedeckt. Eine Beschlagnahme gegen den Willen des Vermieters oder der Vermieterin ist jedoch nur in Extremfällen als eng befristete „Ultima Ratio“ möglich, weil es sich um einen erheblichen Eingriff in die Eigentumsrechte handelt.

Ist eine gemeinschaftliche Unterbringung von Einzelpersonen nicht vermeidbar, sollte dennoch ein Mindestmaß an Privatsphäre gewährleistet sein: Hierzu gehören beispielsweise abschließbare Wohneinheiten und abschließbare Aufbewahrungsmöglichkeiten für die persönliche Habe. Auch die hygienischen und gesundheitlichen Mindestanforderungen (Infektionsschutz) müssen erfüllt sein. Den Untergebrachten sollte die Möglichkeit zur Einrichtung einer Postadresse vor Ort eingeräumt werden. Zudem sollte sichergestellt sein, dass längerfristig ordnungsrechtlich untergebrachte Personen unter der neuen Adresse melderechtlich erfasst werden.

[34] Vgl. Busch-Geertsema, Volker; Henke, Jutta (2020): Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wohnungsnotfallhilfen. Hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. Forschungsbericht 566, S. 16 ff.

Insbesondere bei der gemeinschaftlichen Unterbringung von Obdachlosen sind Schutz- und Sicherheitskonzepte unabdingbar, um Fälle von physischer und psychischer Gewalt – sowohl zwischen den untergebrachten Personen als auch zwischen Personal und untergebrachten Personen – zu verhindern.

Die Unterbringung obdachloser Personen in Sammelunterkünften stellt personelle Anforderungen. Empfehlenswert sind eine 24-Stunden-Präsenz an Werktagen von in Hausbewirtschaftung (Erste Hilfe, Deeskalation, Krisenmanagement etc.) geschultem Personal sowie regelmäßige Sprechzeiten der Hausbewirtschaftung für untergebrachte Personen.

Berücksichtigung der besonderen Bedarfe bestimmter Zielgruppen.

In der Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung sind zielgruppenspezifische Bedarfe zu beachten.

So wird grundsätzlich empfohlen, alleinlebende Frauen in separaten Räumlichkeiten mit eigenen sanitären Anlagen unterzubringen und mit weiblichem Personal zu betreuen. Ihrem Bedarf an Gewaltschutz ist Rechnung zu tragen. Die von Deutschland ratifizierte Istanbul-Konvention[35] zum Schutz von Frauen vor Gewalt muss auch in Obdachlosen-einrichtungen Anwendung finden.

Auch Personen, die wegen ihrer sexuellen Orientierung oder ihrer Geschlechtsidentität besonders vulnerabel sind, muss im Bedarfsfall (d. h., wenn lesbische, schwule, bisexuelle, transsexuelle, intersexuelle und queere Obdachlose diskriminiert oder bedroht werden) besonderer Schutz gewährt werden.

Für Familien mit Kindern und für Paare sollte vor allem bei längerfristigem Bedarf eine gemeinsame (zumindest wohnungsähnliche) Unterbringung ermöglicht werden. Als vorteilhaft erweisen sich Zugriffsmöglichkeiten auf Wohnungen für obdachlose Familien mit Anbindung an die kommunalen Versorgungsstrukturen, um die ordnungsrechtliche Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften zu vermeiden bzw. die betroffenen Familien schnellstmöglich wieder in Wohnraum zu vermitteln. Um minderjährige Kinder vor Ausgrenzung zu schützen, ihre Sicherheit zu gewährleisten und

[35] Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (2011). https://rm.coe.int/1680462535

ihre Bedarfe an Betreuung, Förderung und Bildung zu decken, sollten Unterstützungsangebote in Kooperation mit der Kinder- und Jugendhilfe vorgehalten werden.

Auch obdachlose junge Erwachsene sollten besonders in den Blick genommen werden. Sie haben einen besonderen Integrationsbedarf, nicht zuletzt im Hinblick auf Angebote zur Integration in Arbeit, Bildung bzw. Ausbildung. Niedrigschwellige Übernachtungseinrichtungen für diese Zielgruppe, die mit bedarfsgerechten Beratungs- und Unterstützungsangeboten kombiniert werden, haben sich vielerorts bereits etabliert und bewährt.

Erwerbstätige brauchen Räumlichkeiten, in denen sie sich störungsfrei von ihrer Beschäftigung erholen können. Bei längerfristiger Unterbringung kann auch hier eine Einzelunterbringung sinnvoll sein.

Viele Gemeinden sehen sich nur unzureichend in der Lage, psychisch kranke Obdachlose bedarfsgerecht zu versorgen. Der schlichte Verweis auf die Psychiatrie oder die Eingliederungshilfe ist dabei oft wenig hilfreich. Obdachlose mit psychischen Erkrankungen benötigen häufig besonders dringlich eine individuellere Unterbringung, ein tolerantes Umfeld und Personal mit sozialarbeiterischer oder pflegerischer Kompetenz und ausreichenden Kenntnissen im Umgang mit psychischen Störungen und Traumata. Die Kooperation mit Sozialpsychiatrischen Diensten, Sozialpsychiatrischen Zentren, örtlichen Kontakt- und Beratungsstellen für psychisch kranke Menschen und den lokalen Gesundheitsämtern sowie die Kooperation in gemeindepsychiatrischen Gremien können hier besonders hilfreich sein.

Es gibt eine Reihe von positiven Beispielen wie das Obdach Plus in Düsseldorf oder Hotel Plus und Apartment Plus in Köln, die von psychisch Kranken eher angenommen werden und die diesen ein toleranteres und verständnisvolleres Umfeld gewährleisten, als dies beispielsweise in üblichen Gemeinschaftsunterkünften der Fall ist. Mehrfach hat die Etablierung dieser Angebote auch dazu geführt, dass fachlich qualifiziertes Personal die Zielgruppe auch auf der Straße kontaktiert und Unterstützung anbietet.

Auch das Konzept „Housing First“ richtet sich ausdrücklich an Wohnungslose mit komplexen Problemlagen, die im regulären Hilfesystem für Wohnungslose bereits gescheitert sind. Es sieht vor, dass diese Wohnungslosen möglichst schnell, gegebenenfalls auch direkt von der Straße, mit regulärem und dauerhaftem Individualwohnraum versorgt werden. Nach dem Wohnungsbezug werden nachdrücklich multidimensionale wohnbegleitende Hilfen angeboten. Die Umsetzung dieses Konzepts steht und fällt jedoch mit der Verfügbarkeit entsprechender Wohnungen mit Bleibeperspektive.

Immer wieder wird berichtet, dass Obdachlose eine ordnungsrechtliche Unterbringung ablehnen, weil sie mit einem Haustier, meist mit einem Hund, zusammenleben und sich von diesem nicht trennen wollen. Zahlreiche Gemeinden haben deshalb auch Übernachtungsmöglichkeiten geschaffen, in denen sie Obdachlose mit Tieren unterbringen können.

Beratung, Betreuung und Begleitung.

Obdachlose mit einem Anspruch auf ordnungsrechtliche Unterbringung im Rahmen der Gefahrenabwehr haben sehr häufig auch einen Bedarf an weitergehenden Hilfen, sei es im Hinblick auf die Sicherung des Lebensunterhalts oder die Überwindung von Überschuldung, sei es zur Unterstützung bei der Wohnungssuche und bei der weitergehenden Überwindung sozialer Schwierigkeiten. Ein rein an der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung in den Unterkünften orientierter Dienst kann diesem Bedarf in der Regel nicht gerecht werden. Vielmehr sollte in jedem Einzelfall und möglichst bereits bei der Aufnahme geklärt werden, welche Bedarfe bestehen und wie die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme entsprechender Hilfen hergestellt werden können, wenn diese beispielsweise ein Hilfeplanverfahren oder eine Begutachtung erfordern.

Häufig haben obdachlose Menschen einen Rechtsanspruch auf Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII und ggf. auch auf Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII. In der Fachdiskussion hat sich die Einschätzung durchgesetzt, dass auch obdachlose Familien einen Hilfebedarf nach §§ 67 ff. SGB XII haben können, der durch Maßnahmen der Jugendhilfe nicht voll abgedeckt wird.

Bei der Unterbringung können auch besondere gesundheitliche Hilfebedarfe oder ein Bedarf an Pflegeleistungen und Unterstützung bei der Haushaltsführung offensichtlich werden. Diesen Bedarfen sollte durch die Kontaktaufnahme mit den zuständigen Diensten und die Unterstützung bei der Inanspruchnahme der notwendigen Hilfen entsprochen werden. Bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen kann auch ein Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe bestehen.

Es empfiehlt sich daher, bei der Unterbringung von Obdachlosen nicht allein auf die ordnungsrechtlichen Mindestbedarfe zu achten. Vielmehr sollten die Ordnungsbehörden mit den für andere individuelle Bedarfe zuständigen Leistungsträgern und Dienstleistern eng kooperieren. Dies ist nicht zuletzt auch deshalb sinnvoll, um nach Möglichkeit die Aufenthaltsdauer in den Unterkünften zu verkürzen und entsprechende Beratungs- und Betreuungshilfen zu installieren, die eine Integration in normale Wohnverhältnisse befördern.

Viele Kommunen haben freie Träger der Wohlfahrtspflege mit der Unterstützung ordnungsrechtlich untergebrachter Obdachloser beauftragt oder setzen dafür eigenes qualifiziertes Personal ein.

Gibt es realistische Aussichten auf eine Integration in reguläre Wohnverhältnisse oder findet die Unterbringung in einem wohnungsähnlichen Setting statt, sind die Landschaftsverbände als überörtliche Träger der Sozialhilfe in Nordrhein-Westfalen 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, wenn die entsprechenden persönlichen Voraussetzungen (Hilfebedarf, Rechtsanspruch) gegeben sind. Im Übrigen können in Nordrhein-Westfalen nach dem „Leistungstyp F: Aufsuchende Hilfen“ aber auch Maßnahmen nach §§ 67 ff. SGB XII von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe finanziert werden.[36]

[36] Nach dem Landesrahmenvertrag von 2010 wendet sich der Leistungstyp F an „Menschen, deren Lebensverhältnisse mit besonderen sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, insbesondere Menschen, die ohne jede Unterkunft oder obdachlos sind, die in ihrer (noch) vorhandenen Wohnung verarmen und verwahrlosen, die von Kündigungen, Räumungsterminen oder Räumungsklagen bedroht sind, die von anderen Diensten nicht erreicht werden und deren Lebensqualität so geprägt ist, dass ein Hilfebedarf offensichtlich ist, sie jedoch nicht in der Lage sind, ihren Hilfebedarf zu artikulieren oder entsprechende Hilfen in Anspruch zu nehmen“. (Rahmenvereinbarung NRW über die Leistungen der Eingliederungshilfe und die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem SGB XII vom 1.10.2010, Anlage).

Dauerhafte Wohnungsversorgung.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass nach Möglichkeit alles unternommen werden sollte, Wohnungslosigkeit und die Notwendigkeit einer ordnungsrechtlichen Unterbringung durch präventive Maßnahmen des Wohnungserhalts zu verhindern. Die Versorgung mit dauerhaftem Normalwohnraum sollte möglichst immer Vorrang vor der Obdachlosenunterbringung haben. Einerseits sollte daher alles getan werden, um Wohnungsverluste zu vermeiden.

Das Sozialministerium hat hierzu umfangreiche Empfehlungen und Praxishilfen veröffentlicht, auf die hier[37] verwiesen wird.

Dabei gilt es, die bestehenden Möglichkeiten zum Wohnungserhalt bei Mietschulden, aber auch bei verhaltensbedingten Problemen im Mietverhältnis und bei vorübergehendem Haftaufenthalt auszuschöpfen.

Zum anderen kann die Dauer einer Unterbringung in den meisten Fällen nur dadurch verringert werden, dass die untergebrachten Haushalte dabei unterstützt werden, eine reguläre Wohnung zu angemessenen Kosten zu finden. Neben individuellen Hilfen (Auswertung von Annoncen, Registrierung bei Wohnungsunternehmen und -ämtern, Begleitung bei Vermieterkontakten, Übernahme von Maklerkosten etc.) können hier auch sozial- und wohnungspolitische Maßnahmen greifen wie die Schaffung und Nutzung von Belegungsrechten, Prioritäten bei der Vermittlung kommunaler Wohnungen, Kooperationsverträge und viele weitere Maßnahmen, die dazu verhelfen, Barrieren bei der Reintegration von Wohnungslosen in die Normalwohnraumversorgung zu überwinden.[38]

Im Rahmen der Landesinitiative gegen Wohnungslosigkeit „Endlich ein ZUHAUSE!“ fördert die Landesregierung in ganz Nordrhein-Westfalen „Kümmerer“-Projekte, deren Personal sowohl bei der Prävention von Wohnungsverlusten als auch bei der Akquisition von dauerhaftem Wohnraum für Wohnungslose aktiv ist. Kurzdarstellungen der lokalen Projekte sind auf der Homepage des Sozialministeriums[39] zu finden.

[37] Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): 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

[38] Vgl. dazu die Empfehlungen in: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Wohnungsnotfallhilfen vorausschauend planen und präventiv handeln. Eine Praxishilfe für Kommunen und freie Träger der Wohlfahrtspflege, S. 101 ff.

[39] www.mags.nrw/endlich-ein-zuhause

Besonderheiten im ländlichen Raum.

Im ländlichen Raum sind zuweilen die Möglichkeiten zur bedarfsgerechten Differenzierung der Unterbringungskapazitäten wegen geringer Fallzahlen begrenzt. Die geringen Fallzahlen können aber auch individuelle Lösungen erleichtern. Eine möglichst ortsnahe Unterbringung, z. B. in freien Pensionszimmern, ist auch in kleineren Gemeinden empfehlenswert und den Anforderungen an eine geschlechterdifferenzierte Unterbringung sollte Genüge geleistet werden.

Aufgrund der zum Teil regional ungleichen Angebotsstrukturen im ländlichen Raum werden dort gemeindeübergreifende Kooperationen und die fachliche Vernetzung mit freien Trägern der Wohnungslosenhilfe empfohlen. So kann es sinnvoll sein, dass mehrere Gemeinden ein gemeinsames integriertes Notversorgungssystem mit definierten Ausstattungsbedingungen unterhalten. Die 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. Aus diesem Grund 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.[40]

[40] Vgl. auch die Handreichung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2015): Den Kältetod von Wohnungslosen verhindern! https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_11_Handreichung_Kaeltetod_verhindern.pdf

Impressum.

Herausgeber
Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf
info@mags.nrw.de
www.mags.nrw

Bearbeitung
Gesellschaft für innovative
Sozialforschung und Sozialplanung e. V.
Kohlhökerstraße 22
28203 Bremen
post@giss-ev.de
www.giss-ev.de

Gestaltung RHEINDENKEN GmbH, www.rheindenken.de

Druck Hausdruck

Fotohinweis/Quelle Titel: © iStock/andipantz

© MAGS NRW, August 2022

Diese Publikation kann hier bestellt oder
heruntergeladen werden:
www.mags.nrw/broschuerenservice

Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf
info@mags.nrw.de
www.mags.nrw