

## AK 6 Den Kältetod von Wohnungslosen verhindern! Standards in der (Winter)Notversorgung

Werena Rosenke, stellv. Geschäftsführerin BAG Wohnungslosenhilfe e. V., Bielefeld

### Wie war und ist die Lage in Deutschland?

- Es erfrieren in jedem Winter Wohnungslose
- In den neunziger Jahren waren es manchmal bis zu 30 erfrorene Wohnungslose
- Die Unterkünfte waren schlecht oder nicht vorhanden, so dass die Betroffenen draußen blieben bzw. sich vermeintlich sichere Schlupfwinkel suchten, in denen sie dann erfroren.

### Strukturelle Gewalt

Die in jedem Winter zu beklagenden Kältetoten sind für mich Beleg für die strukturelle Gewalt gegen Wohnungslose.

Seit 1991 sind mindestens 279 Wohnungslose auf der Straße erfroren. (Stand März 2013)

Die Kommunen sind für die Unterbringung und für die Winternotprogramme zuständig. Wir wissen aber, dass es Kommunen gibt, die nach wie vor keine Notunterkunft vorhalten. Noch immer werden Betroffenen tagsüber auf die Straße gesetzt, wird der Aufenthalt rechtswidrig begrenzt, oftmals auf lediglich drei Tage. Durchgehende Aufnahmezeiten sehen längst nicht alle Einrichtungen vor.

Ein Teil der Wohnungslosen sucht Unterkünfte nicht auf: Sie fürchten dort zu Recht die Enge, den Schmutz, die Möglichkeit der letzten Habseligkeiten beraubt zu werden und nicht zuletzt die Gewalt. Sie suchen aber auch Unterkünfte nicht auf, wenn sie ihren Hund, manchmal der einzige verbliebene soziale Kontakt, nicht sicher unterbringen können, oder wenn sie sich aufgrund starrer Öffnungszeiten am frühen Abend in solch einer Unterkunft gewissermaßen einsperren lassen müssen, weil später eine Aufnahme nicht mehr möglich ist.

Alle diese Gründe sind seit langem bekannt.

### Was tut die BAG W?

- Seit 20 Jahren skandalisieren wir dies: Wir versuchen die erfrorenen Wohnungslosen zu zählen und ihren Erfrierungstod bekannt zu machen – natürlich immer mit dem Appell verbunden, dass die Kommunen ihrer Pflicht zur menschenwürdigen Unterbringung nachzukommen haben.
- Wir haben seit vielen Jahren einen Presseauschnittdienst, damit uns die Fälle bekannt werden.

In den letzten Jahren sind die Todeszahlen deutlich geringer gewesen als in den 90igern. Wir führen dies auch auf die ständige Skandalisierung zurück. Man kann beobachten, dass sich insb. die Großstädte um bessere Kältehilfeprogramme bemühen. – Auch weil sie auch aus Imagegründen nicht wollen, dass Wohnungslose in „ihrer“ Stadt erfrieren. Manche Städte nehmen aber leider auch den Weg einer restriktiveren Öffentlichkeitsarbeit, so sollen Polizeiberichte zu Kältetoten möglichst unter Verschluss gehalten werden.

Im Jahr 2011 haben wir uns dann entschieden, nicht nur mit unserer Pressearbeit das Thema „Kältetod“ auf die Agenda zu setzen, sondern auch eine entsprechende Handreichung zusammen mit einem erfahrenen Verwaltungsjuristen auszuarbeiten. Diese Handreichung haben wir an alle Kommunen verschickt und natürlich an die Dienste und Einrichtungen der verbandlichen Wohnungslosenhilfe.

#### **Die Handreichung – die wichtigsten Inhalte zusammengefasst**

- Jede Gemeinde in Deutschland muss Wohnungslose unterbringen.
- Im Grundgesetz ist jedem das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit garantiert und es ist die Aufgabe und Pflicht der Städte und Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeit dieses Grundrecht zu schützen.

Die Unterbringungsverpflichtung stützt sich auf die Grundrechte, wie sie im GG oder auch der Grundrechte Charta der EU festgehalten sind.

**Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.** Artikel 1, Abs. 2 des Grundgesetzes

**Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.** Artikel 2, Abs. 2 des Grundgesetzes.

Entsprechend die Charta der Grundrechte der Europäischen Union:

*Artikel 1*

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen.

*Artikel 2*

(1) Jeder Mensch hat das Recht auf Leben.

*Artikel 3*

(1) Jeder Mensch hat das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit

**Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass ein drohender Kälte- oder Erfrierungstod von obdachlosen Personen in erheblicher Weise deren Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und auch das Recht auf Menschenwürde gefährdet bzw. beeinträchtigt. Es ist die Aufgabe des Staates, sich zur Abwehr der damit verbundenen Lebensgefahr schützend vor diese Rechtsgüter zu stellen und Hilfemaßnahmen zu ergreifen.**

**In erster Linie haben daher die Städte und Gemeinden – unabhängig von ihrer Einwohnerzahl – im Rahmen ihrer Zuständigkeit als allgemeine untere (Orts)-Polizeibehörde den staatlichen Auftrag, die Ausübung der Grundrechte und insbesondere das Recht auf Leben zu schützen. Wenn es darum geht, in konkreten Fällen Menschen vor dem Erfrieren zu retten, ist daher regelmäßig der Polizeivollzugsdienst sachlich zuständig.**

**Die Polizei ist auch dann zum Einschreiten verpflichtet, wenn ein vom Kältetod akut bedrohter Mensch staatliche oder sonstige Hilfe ablehnt.** Zwar statuiert der Art. 2 Abs. 2 GG nur ein Recht, aber keine Pflicht zum Leben. Von einer freiwilligen Obdachlosigkeit kann aber dann nicht mehr gesprochen werden, wenn die Selbststimmung des Betroffenen wegen Hilflosigkeit oder Desorientierung nicht mehr gegeben ist.

In den Fällen, in denen ein Wohnungsloser aber nicht mehr selbst die Tragweite seines Handelns absehen kann oder sich in einem Zustand befindet, der die freie Willensbestimmung ausschließt, kann nicht mehr von einer Freiwilligkeit ausgegangen werden. **Die Polizei hat folglich einen drohenden Kältetod auch dann zu verhindern, wenn die betreffende Person die Hilfe ablehnt oder sich dagegen wehrt. Notfalls ist die gefährdete Person unter Anwendung von unmittelbarem Zwang zu ihrem eigenen Schutz in Gewahrsam zu nehmen (sog. Schutzgewahrsam, vgl. z. B. § 28 Abs. 1 Nr. 2 PoIG BW).**

Die zuständige Polizeibehörde ist verpflichtet, die Grundrechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Menschenwürde zu schützen und Gefahren abwehrende Maßnahmen zu ergreifen und den Betroffenen – unabhängig von der Nationalität – eine einfache und vorübergehende Unterkunft zur Verfügung zu stellen. Da auch in diesem Falle höchste Rechtsgüter wie das Leben oder die körperliche Unversehrtheit eines Menschen akut bedroht sind, wird das der Behörde eingeräumte Ermessen „auf Null“ reduziert.

Daraus folgt:

- Die Städte und Gemeinden müssen **ausreichend viele** Notunterkünfte bereithalten. Die Kommunen sollten verstärkt **prüfen**, ob die getroffenen Vorkehrungen ausreichend sind.
- Dies betrifft neben der Quantität auch die **Qualität** der Notübernachtungsplätze.
- Nach Erfahrung der Wohnungslosenhilfe wird ein Teil der wohnungslosen Männer und Frauen von den Angeboten nicht erreicht. Viele sind physisch und psychisch nicht in der Verfassung sich in Massenunterkünften zu behaupten und sich ggf. gegen Übergriffe und Auseinandersetzungen durchzusetzen. Viele Angebote sind zu weit abgelegen und werden deswegen nicht erreicht, sind zu früh überfüllt, bieten keine Aufenthaltserlaubnis tagsüber und keine sichere Aufbewahrung der Habseligkeiten. Deswegen haben wir Standards formuliert.
- Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit steht jedem Menschen zu – unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Deswegen müssen die Kommunen auch Sorge dafür tragen, dass diese größer werdende Gruppe wohnungsloser Migranten Zugang zu menschenwürdigem Erfrierungsschutz erhält.

Zusammenfassend fordern wir folgende Maßnahmen

- Kommunen sollten ggf. in Kooperation mit den freien Trägern der Wohnungslosenhilfe Kältenotrufe einrichten.

- Wohnungslose Bürger und Bürgerinnen müssen rechtzeitig und umfassend informiert werden: An wen können sie sich im Notfall wenden? Wo stehen welche Unterkünfte zur Verfügung?
- Bürger und Bürgerinnen müssen darüber informiert werden, wem gefährdete Menschen gemeldet werden können: örtlicher Kältenotruf, Polizeidienststelle 110, Rettungsdienst 112
- Streetwork und andere Formen aufsuchender Arbeit (z. B. Kältebusse) sollten aus- oder aufgebaut werden, um vom Kältetod bedrohte Wohnungslose auf der Straße aufsuchen zu können.
- Es muss eine ausreichende Anzahl von Notunterkünften eingerichtet werden, die den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung entsprechen und von Betroffenen auch angenommen werden können, d. h.:
  - Keine menschenunwürdigen Asyle, sondern Ermöglichung eines Mindestmaßes an Privatsphäre und Selbstbestimmung
  - Schutz und Sicherheit vor Diebstahl und Gewalt in den Unterkünften gewährleisten; z. B. durch Ruf- oder Nachtbereitschaft / Nachtdienst
  - Für wohnungslose Frauen muss es die Möglichkeit einer separaten und sicheren Unterbringung geben
  - Dezentrale Unterbringungsmöglichkeiten für kleinere Gruppen von Wohnungslosen (auch mit Hunden)
  - Großzügige Öffnungszeiten der Unterkünfte, d. h. auch tagsüber und nachts
  - Keine Befristung des Aufenthaltes auf wenige Tage pro Monat
- Zusätzlich sollten U-Bahnstationen, Bahnhöfe und andere geeigneten öffentlichen Gebäude geöffnet werden.
- Ausreichend viele niedrigschwellige Tagesaufenthalte müssen zur Verfügung stehen
- Notfalls zusätzliche Anmietung von geeigneten Räumlichkeiten, bspw. leerstehenden Gewerbeimmobilien, die beheizbar sind und über sanitäre Einrichtungen verfügen.
- Insbesondere in den Landkreisen sollten Zimmer in Gasthöfen / Pensionen angemietet werden.
- **Bürgerinnen und Bürger sollten aufmerksam sein. Wenn sie wohnungslose Menschen sehen, die hilflos oder in einer Notsituation sind:**
  - **Sollten sie den örtlichen Kältenotruf wählen oder**

- **die nächste Polizeidienststelle: 110 bzw. bei akuter gesundheitlicher Gefährdung den Rettungsdienst: 112 alarmieren**

### **Winternotprogramm als ein Element eines Integrierten Notversorgungskonzeptes**

Winternotprogramme dürfen nicht isoliert betrachtet werden, sie sind ein Element eines Integrierten Notversorgungskonzeptes.

### **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**

Die BAG W hat jetzt erstmalig eine Empfehlung zur Integrierten Notversorgung entwickelt und Mindeststandards definiert.

Warum?

Weil:

- 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 sind<sup>1</sup>

- 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

Ebenso wie die Winternothilfe leiten sich die Prinzipien eines Integrierten Notversorgungskonzeptes aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und dem deutschen GG und den daraus abgeleiteten Gesetzen ab.

Das deutsche Grundgesetz garantiert den Einzelnen das Grundrecht auf Menschenwürde (Art. 1 Abs 1 GG), auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2). Darauf habe ich ja schon hingewiesen.

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.<sup>2</sup>

### **<sup>1</sup> 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**

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (Neuaufll. 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](http://www.bagw.de/Positionen)

<sup>2</sup> **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.

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 Verwitmung, 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.

**Definition Notversorgung:**

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.**



## **Wesentliche Prinzipien der Notversorgung**

- 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.
- Für die BAG W hat der Erhalt von Wohnraum oberste Priorität:<sup>3</sup> Vermeidung von Wohnungslosigkeit ist die beste Hilfe!
- Die BAG Wohnungslosenhilfe setzt sich deswegen ein für die „Stadt ohne Obdach“, d.h. für ein Ende der Unterbringung Wohnungsloser in Asylern, Schlichtwohnungen und Obdachlosensiedlungen. Stattdessen müssen alle gesetzlichen Regelungen zum Abwenden von Wohnungsverlusten und zum Erhalt von Wohnraum ausgeschöpft und zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungsverlusten gefördert werden.
- Kann trotz der präventiven Maßnahmen ein drohender Wohnungsverlust nicht verhindert werden, hat die Ersatzbeschaffung von Wohnraum und / oder die Vermittlung an weiterführende Hilfeangebote, die dem Bedarf entsprechen, im Mittelpunkt der Hilfen zu stehen.

### **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**

Soll Wohnungslosigkeit nachhaltig behoben und damit ihr Wiederkehren vermieden werden, muss die ordnungsrechtliche Unterbringung auch eine Durchlässigkeit zum allgemeinen System sozialer Hilfen und die Möglichkeit der Anbindung bieten. Nur 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 Wohnungslosigkeit sind also mit Bekanntwerden der Notlage im Notversorgungssektor zur Bearbeitung ihrer zugrundeliegenden Probleme die individuellen Rechtsansprüche der betroffenen Menschen aus dem Sozialrecht zu verwirklichen. 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,

---

<sup>3</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2001): Für eine bürger- und gemeindenahere Wohnungslosenhilfe. Grundsatzprogramm der BAG W, Bielefeld, S.36  
Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2007): Wohnungspolitik gegen Wohnungslosigkeit und soziale Ausgrenzung am Wohnungsmarkt. Wohnungspolitisches Programm der BAG W, Bielefeld, S. 5, S. 7, S. 11 aaO

Therapiestätten, Krankenhäuser, Alten-/ Pflegeheime, Einrichtungen/ Betreutes Wohnen bzw. stationäre Einrichtungen gem. § 53 SGB XII etc.) sicherzustellen.

### **Wesentlich ist auch die Kooperation zwischen Kommune und freien Trägern der Wohnungslosenhilfe**

Die freien Träger der Wohnungslosenhilfe besitzen ein großes Maß an Kompetenz und Erfahrung, wenn es um Hilfeangebote für wohnungslose Menschen geht. Sinnvoll eingesetzt werden kann daneben deren „Anlauffunktion und Kenntnis des Personenkreises sowie die Verzahnung mit weiterführenden Hilfeangeboten“.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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:<sup>6</sup>

- 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
- (aufsuchende) sozialpädagogische Hilfen, die den Einzelpersonen und den Familien parallel zur ordnungsrechtlichen Unterbringung angeboten werden, um den Aufenthalt

---

<sup>4</sup> KVJS Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, Landkreistag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Gemeindetag Baden-Württemberg, Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg (2011) (Hg): Obdachlos? Erfrierungsgefahr?! – Eine Handreichung zum Erfrierungsschutz von Wohnungslosen, Stuttgart, S. 11

<sup>5</sup> 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](http://www.bagw.de/Positionen)

<sup>6</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (Neuauf. 2011), S. 5

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

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.

## **Thema Migration und Unterbringung**

### **Worauf stützen wir unsere Überzeugung, dass die ordnungsrechtliche Versorgung auch für Migranten gelten muss?**

Der UN-Sozialpakt von 1976<sup>7</sup> hat die Menschenrechte international rechtlich verbindlich anerkannt. Ein Staat, der den Sozialpakt ratifiziert hat, ist verpflichtet, die Menschenrechte in seinem gesamten Handeln zu schützen, zu achten und zu gewährleisten. Der UN-Sozialpakt enthält das Recht auf Wohnen und Existenzminimum (Art. 11), auf Arbeit (Art. 6), Familie und Kinder (Art. 10), Gesundheit (Art. 12) und Bildung (Art. 13). Auch Deutschland hat den Sozialpakt ratifiziert und ist deshalb gehalten, die dort verbrieften Rechte zu fördern. Allerdings haben diese sozialen Rechte nur den Charakter von Programmsätzen oder Verfassungsdirektiven, die dem einzelnen noch kein subjektives einklagbares Recht einräumen. Anders sieht es mit den Menschenrechten aus, die als Grundrechte Eingang in das Grundgesetz gefunden haben. Dazu gehören unstreitig die Rechtsgüter Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz), Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz), aber auch Schutz der Familie (Art. 6 Grundgesetz) und Eigentum (Art. 14 Grundgesetz). Nach dem Wortlaut und in Rechtsprechung und Literatur unstreitig, handelt es sich hier um „Jedermannsgüter“, also Rechtsgüter die staatlicherseits für alle Menschen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit zu wahren und zu schützen sind. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland garantiert die unmittelbare Umsetzung dieses Menschenrechts.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Vergl. hierzu: [www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/verein-nationen/menschenrechtsabkommen/sozialpakt-icescr.html](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/verein-nationen/menschenrechtsabkommen/sozialpakt-icescr.html)

<sup>8</sup> Vergl. hierzu: Ruder, Karl-Heinz; Bätge, Frank: Obdachlosigkeit – Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung. Praxishandbuch mit Online-Forum. Köln 2008.

Noch immer verkennen oder ignorieren sehr viele Städte und Gemeinden in Deutschland, dass auch für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit – und zwar völlig unabhängig vom Herkunftsland – diese polizei- bzw. ordnungsrechtliche Unterbringungspflicht besteht. Sie ist abgeleitet aus den Menschenrechten im Grundgesetz und kann nicht durch Hinweis auf knappe Unterbringungskapazitäten oder eine angeblich andere örtliche Zuständigkeit ausgehebelt werden.<sup>9</sup>

**Prinzipiell ist dieser Schutz jedoch vorübergehend** bis Selbsthilfe oder eine Lösung nach anderen rechtlichen Vorschriften greift, er ist **jedoch so lange zu gewähren, wie die Gefährdung besteht**. Unabhängig von den konkreten aufenthaltsrechtlichen und sozialrechtlichen Regeln gilt jedoch, dass für alle MigrantInnen – unabhängig von ihrem Herkunftsland – **mindestens für die Zeit der Überprüfung ihrer rechtlichen Position** und für **die Zeit zur Findung einer angemessenen Lösung** eine Verpflichtung der Städte und Gemeinden zur Unterbringung besteht. Sie greift nicht bei Asylbewerbern, deren Verfahren noch nicht abgeschlossen ist. Sie sind verpflichtet in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Werden sie aber nach Anerkennung oder nach Ablehnung des Antrags obdachlos, kommt die polizei- bzw. ordnungsrechtliche Unterbringungspflicht wieder zum Zuge.

Bei EU-BürgerInnen scheidet der Entzug des Aufenthaltsrechts wegen Wohnungslosigkeit (mit den ausländerrechtlichen Folgen der Ausweisung) aus, da ihnen das Aufenthaltsrecht in den ersten drei Monaten des Aufenthalts nicht entzogen werden darf (vergl. die aktuelle Handreichung der BAG W hierzu). In diesem Zeitraum bestehen deshalb die polizei- bzw. ordnungsrechtlichen Verpflichtungen zur Unterbringung bei unfreiwilligem Aufenthalt im Freien. Auch wegen der Nutzung der Unterkünfte ist die Ausweisung mit der Begründung ungerechtfertigter Inanspruchnahme von Sozialleistungen nicht möglich, denn darum handelt es sich bei der polizei- bzw. ordnungsrechtlichen Unterbringung nicht (vergl. nächsten Abschnitt). Ist also während des Drei-Monatszeitraums bei EU-BürgerInnen unabwendbar unfreiwilliger schutzloser Aufenthalt im Freien gegeben, muss mindestens für diesen Zeitraum Obdach gewährt werden, selbst dann, wenn die Gebühren für die Unterkunft nicht aus Sozialhilfemitteln – wegen fehlender Anspruchsgrundlage – refinanziert werden können. Obdach ist selbstverständlich darüber hinaus zu gewähren, bis Selbsthilfe oder eine Lösung nach anderen rechtlichen Vorschriften greift. Nach Ablauf von drei Monaten ist einem obdachlosen EU- Bürger ohne ausreichende Existenzmittel bis zur Entscheidung über das Aufenthaltsrecht weiterhin Obdach zu gewähren.

---

<sup>9</sup> Entgegen anderen überholten Rechtsauffassungen ist eindeutig die Gemeinde für die Unterbringung zuständig in der sich der Obdachlose tatsächlich aufhält. (VHG Kassel Beschluss v. 30.04.91 NVwZ 1992, 503 / BayVGH München, I 2003, 343).