



Standards menschenwürdiger Unterbringung nach Ordnungs- und Polizeirecht

1. Einführung

Wohnungslosigkeit ist in vielerlei Hinsicht mit der Einschränkung von Menschenrechten verknüpft. Menschen, die auf der Straße, bei Bekannten, im Auto oder in Notunterkünften leben, sind nicht nur in ihrem Recht auf Wohnen eingeschränkt, sondern auch in ihrem Recht auf Familienleben, auf Gesundheit oder auf soziale und kulturelle Teilhabe. Dies alles führt letztlich dazu, dass ihre Menschenwürde verletzt wird und sie in ihrer Existenz bedroht sind.

Das vorliegende Papier fokussiert auf einen Teilaspekt der Wohnungslosigkeit: die kommunale, ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen. Zunächst beschäftigt sich das Papier mit dem rechtlichen Rahmen für die Notunterbringung wohnungsloser Menschen. Daraus werden schließlich notwendige Standards für diese Einrichtungen abgeleitet. Diese erscheinen umso erforderlicher, als zu beobachten ist, dass die ordnungsrechtliche Unterbringung, nicht, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, für eine (sehr) kurze Zeit, sondern immer häufiger mehrere Monate bis Jahre, teilweise bis ans Lebensende zur Lebensrealität der Betroffenen wird.

2. Rechtliche Einordnung

In den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Bundesländer existiert eine sehr weitreichende Verpflichtung der deutschen Gemeinden zur Zuweisung einer vorübergehenden Unterkunft für Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht oder betroffen sind. Hierbei geht es um die Beseitigung einer akuten Gefahrenlage wobei der Fokus auf den Grundrechten eines jeden Menschen liegt, wie das Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf körperliche Unversehrtheit und die Garantie der Menschenwürde. Für Sachsen findet sich dieser Passus im Artikel 7 der Verfassung des Freistaates Sachsen (1992).

Im Falle einer plötzlich auftretenden Wohnungslosigkeit ist die örtlich zuständige Gemeinde als Ortspolizeibehörde (§ 64 Abs. 1 Nr. 4 Polizeigesetz des Freistaates Sachsen - SächsPolG) berechtigt, Maßnahmen zum Schutz der betroffenen Person nach pflichtgemäßem Ermessen zu ergreifen (§ 3 SächsPolG).

3. Standards für die menschenwürdige Unterbringung

Die Unterbringung in Notunterkünften muss menschenwürdigen Standards entsprechen und die Grund- und Menschenrechte aller untergebrachten Personen achten, gewährleisten und schützen. Von übergeordneter Bedeutung ist dabei der respektvolle, grenzachtende und wertschätzende Umgang mit den untergebrachten Personen in ihrer prekären, existentiellen und extremen Lebenssituation. Vorurteilen, Diskriminierungen und Stigmatisierungen ist entgegenzuwirken, um so Konfliktpotenziale zu minimieren.

Vor diesem Hintergrund müssen die menschenrechtlichen Anforderungen an das angemessene Wohnen auch für die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser



Menschen im Freistaat Sachsen gelten. Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen sind die Kriterien des UN-Sozialpaktausschusses von 1991¹.

3.1 Gesetzlicher Schutz

Städte und Gemeinden sind dazu verpflichtet, wohnungslosen Menschen, unabhängig von ihrer Nationalität bzw. ihrem ausländerrechtlichen Status², auf deren Wunsch hin eine Unterkunft zuzuweisen. Die Zuständigkeit ergibt sich aus dem tatsächlichen Aufenthaltsort des wohnungslosen Menschen bzw. wird durch dessen Begehren bestimmt³.

Die Prüfung der Berechtigung auf einen Übernachtungsplatz muss dabei diskriminierungsfrei und mit Blick auf die Bedürfnisse der*des Betroffenen erfolgen.

3.2 Versorgung und Ausstattung

Grundsätzlich bedarf es einer bedarfsgerechten Anzahl von Unterkünften für alleinstehende Personen nach Geschlechtern getrennt bzw. für Familien, Paare und andere Mehrpersonenhaushalte. Der ganzjährige, ganztägige⁴, gesicherte Zugang zu Aufenthaltsmöglichkeiten (z. B. Tagestreffs) mit abschließbaren Tagesaufbewahrungsmöglichkeiten für persönliche Dinge⁵ ist zu gewährleisten. Des Weiteren müssen Winternotprogramme vorgehalten werden⁶.

Notunterkünfte verfügen über eine entsprechende Größe mit der Möglichkeit der Privatsphäre/ Abschießbarkeit (10 qm für einen alleinstehenden Erwachsenen, 20 qm für ein Ehepaar ohne Kinder, Zusätzliche qm für jedes Kind unter 6 Jahren, 10 qm für jedes Kind über 6 Jahren⁷). Als Einrichtungsgegenstände bedarf es mindestens eines Bettes und Schrankes sowie der entsprechenden Infrastruktur⁸ (insb. Wasser, Strom, Heizung, Beleuchtung). Sanitärräume sind nach Geschlechtern getrennt vorzuhalten und es besteht der Zugang zu sanitären Anlagen wie Dusche und Waschmaschine sowie zu Möglichkeiten der Essenszubereitung⁹.

Notunterkünfte bieten den Bewohner*innen Zugang zu Kommunikationsmitteln und Medien und sollten als Postadresse fungieren können. Die Betreuung der Bewohner*innen durch qualifiziertes hauptamtliches Fachpersonal wird auch in den Nachtdiensten abgesichert¹⁰.

¹ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991)

² In: Ehmman(2020): Kap. 3.1.4.1, S. 39 f.

³ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 7; Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 26.01.2016 – 3 B 358/15, Leitsatz und Rn. 5; Hessisches Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 05.02.2003 – 11 TG 3397/02, Leitsatz; Obergerverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 27.03.1991 – 12 M 23/91, Orientierungssatz

⁴ VGH München, Beschluss v. 04.04.2017 – 4 CE 17.615; VGH BW, B. v. 24.2.1993 – 1 S 279/93 = NVwZ 1993; OVG Münster, B. v. 4. 3.1992 – 9 B 3893/91 = DVBl 1992, 1316; OVG Lüneburg, B. v. 27.3.1991 – 12 M 23/91 = NVwZ 1992, 502, 503; Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht, Berliner Kommentar, § 12, Rn 28

⁵ VGH BW, B. v. 24.2.1993 – 1 S 279/93, juris, Rn 8.

⁶ In: BAG W (2013) S. 4/6/8

⁷ In: Ruder (2015), S. 40

⁸ In: UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 8 (b)

⁹ In: BAG W (2013), S. 4

¹⁰ Ebd.



Der niedrigschwellige Zugang zum Hilfesystem (Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII)¹¹ ist gewährleistet.

3.3 Bezahlbarkeit

Wohnungslosen Menschen ist der Zugang zur ordnungsrechtlichen Unterbringung, losgelöst von deren Anspruch auf Sozialleistungen, zu gewähren.¹²

Die Zahlung der Nutzungsgebühr darf keine Voraussetzung für den Zugang zur ordnungsrechtlichen Unterbringung sein.¹³

3.4 Diskriminierungsfreier Zugang

Der Zugang zu angemessenem Wohnen muss für jede Person diskriminierungsfrei möglich sein. Für besondere Personengruppen, wie z. B. Menschen mit Behinderungen, Frauen, Kinder, ältere Menschen sollen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um eine angemessene Unterkunft sicherzustellen¹⁴.

Der Zugang muss ohne Verweis auf den Vorrang anderer spezifischer Hilfesysteme (Sozialhilfe, Pflege-, Krankenkasse, Einrichtungen für sucht- oder psychisch erkrankte Menschen) eröffnet werden.

Unter der Berücksichtigung der besonderen sozialen und psychischen Situation der Betroffenen muss der Zugang ermöglicht werden. Passgenaue Hilfen für das jeweilige Individuum sind zu gewährleisten¹⁵ (z. B. Unterbringung mit Haustier).

3.5 Standort/Erreichbarkeit

Eine Notunterkunft muss mit dem ÖPNV erreichbar sein und sollte den Zugang zu sozialer Infrastruktur für die betroffenen Personen gewährleisten (Beschäftigungsmöglichkeiten, Gesundheitsdiensten, Schulen, Kinderbetreuung und anderen sozialen Einrichtungen)¹⁶. Sie muss den Zugang zu jeder Tageszeit und somit auch die Nutzung anderer niedrigschwelliger Angebote (Tagestreffs, Essensangebote) ermöglichen.

3.6 Gewaltschutz und Schutzbedarf spezifischer Gruppen

Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist die geschlechtergetrennte Unterbringung alleinstehender Personen¹⁷, die stets gemeinsame Unterbringung von Familien (ohne gemeinschaftl. Nutzung von Räumen) und Eheleuten (Wahrung Kinderschutz)¹⁸ sowie

¹¹ In: Gemeinsame Empfehlungen des Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt des Sächsischen Staatsministerium für Regionalentwicklung und des Sächsischen Staatsministerium des Innern zur Vermeidung und Beseitigung von Wohnungsnotfällen (2021)

¹² Baden-Württembergischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 09.01.1996 – 2 S 2757/95, Rn. 30.

¹³ Verwaltungsgericht Osnabrück, Beschluss vom 16.07.2012 – 6 B 57/12, Leitsatz und Rn. 30

¹⁴ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 8; UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009), Behindertenrechtskonvention Art.9, Art. 19 in Verb. mit Art. 5

¹⁵ Gemeinsame Empfehlungen des Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt des Sächsischen Staatsministerium für Regionalentwicklung und des Sächsischen Staatsministerium des Innern zur Vermeidung und Beseitigung von Wohnungsnotfällen (2021) III.2.

¹⁶ COMMITTEE ON ECONOMIA SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS REPORT ON THE SIXTH SESSION

¹⁷ Guerra/Niemeyer (2019), S. 7

¹⁸ ebd. S.8



die Wahrung des Mutterschutzes, indem Schwangere nicht gemeinschaftlich unterzubringen sind.¹⁹

Zudem benötigen alle Einrichtungen im Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung (Gewalt-)Schutzkonzepte zur Grundlage ihrer Arbeit.²⁰

3.7 Einbezug bedarfsgerechter Hilfesysteme

Erforderlich sind geregelte Kooperationen zwischen ordnungsrechtlicher Unterbringung und Fachberatungsstellen für die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII sowie eine strukturierte Einbindung in die Leistungen der Wohnungsnotfallhilfe²¹, welche den niedrighschwelligen Zugang zu sozialpädagogischen, geschlechtersensiblen und altersangemessenen Angeboten sicherstellt und somit die Erreichung des Zieles, den Verbleib in Notunterkünften so kurz wie möglich zu halten, erleichtert.

Quellen:

Literatur

- Committee on Economic, Social and Cultural Rights Report on the sixth session (25. November-13. December 1991)
- Ehmann, E. (2020): Obdachlosigkeit in Kommunen. Ratgeber mit Mustern, Beispielen und Rechtssprechungshinweisen, 4. Aufl., Boorberg Verlag
- Engelmann/Mahler/Follmar-Otto (2020): Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung Wohnungsloser in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte
- BAG W (2013): Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definitionen und Mindeststandards. Eine Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.
- BAG W (2017): Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze. BAG W-Verlag
- Ruder, K.H. (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger. Rechtsgutachten aus Anlass der Bundestagung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. in Berlin vom 9. – 11. November 2015 „Solidarität statt Konkurrenz – entschlossen handeln gegen Wohnungslosigkeit und Armut“.
- Gemeinsame Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt des Sächsischen Staatsministeriums für

¹⁹ ebd. S.7

²⁰ Engelmann/Mahler/Follmar-Otto (2020), S. 30

²¹ Gemeinsame Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Vermeidung und Beseitigung von Wohnungsnotfällen (2021) II.



Regionalentwicklung und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Vermeidung und Beseitigung von Wohnungsnotfällen (2021).

- Guerra/Niemeyer (2019): Eckpunktepapier Mindeststandards an eine menschenwürdige Unterbringung in Notunterkünften für den Personenkreis wohnungsloser Frauen im Bereich der Regionalvertretungen Oldenburg und Osnabrück der ZBS Niedersachsen. Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen

Urteile

- VGH München, Beschluss v. 04.04.2017 – 4 CE 17.615 (<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2017-N-107825?hl=true> – Zugriff 25.05.21)
- VGH BW, B. v. 24.2.1993 – 1 S 279/93 = NVwZ 1993; OVG Münster, B. v. 4. 3.1992 – 9 B 3893/91 = DVBl 1992, 1316; OVG Lüneburg, B. v. 27.3.1991 – 12 M 23/91 = NVwZ 1992, 502, 503; Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht, Berliner Kommentar, § 12, Rn 28.
- VGH BW, B. v. 24.2.1993 – 1 S 279/93, juris, Rn 8.
- VGH BW, Urt. vom 09.01.1996 – 2 S 2757/95, Rn. 30.
- VGt Osnabrück, Beschl. vom 16.07.2012 – 6 B 57/12, Leitsatz und Rn. 30