

1. Einleitung

Menschen auf der Straße sind besonderen Gefahren ausgesetzt. Jede Nacht auf der Straße kann tödlich sein. Bei klirrender Kälte bieten auch dicke Pullover, Decken oder Zelte keinen ausreichenden Schutz. Jedes Jahr sterben bundesweit mehrere Menschen, denen die einsetzende oder länger anhaltende Kältewelle sprichwörtlich „den Rest gegeben hat“.

In Deutschland gibt es keine bundeseinheitliche Wohnungsnotfall-Berichterstattung auf gesetzlicher Grundlage. Seit Jahren fordern Bundesverbände der Wohnungslosenhilfe in Deutschland die jeweiligen Bundesregierungen auf, umgehend einen entsprechenden Gesetzesentwurf ins Parlament einzubringen. Solange dieser Missstand besteht, muss auf Schätzungen zurückgegriffen werden, um überhaupt zu einer bundesweiten Bewertung der Situation kommen zu können. Seit vielen Jahren erhebt die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe im zweijährigen Turnus bundesweit Zahlen zur Wohnungslosigkeit in Deutschland. Die aktuellsten Zahlen sind aus 2012. Demnach waren ca. 284.000 Menschen in Deutschland ohne Wohnung. Auch die Zahl der Menschen, die ohne jede Unterkunft/Wohnung auf der Straße leben, ist auf 22.000 angestiegen. Prognosen gehen von einem weiteren Anstieg aus.

Die Hessische Fachkonferenz Wohnungslosenhilfe¹ hat - durch die Erfahrungen der harten Winter - beschlossen, für Hessen eine Orientierungshilfe² zum Thema Erfrierungsschutz zu erstellen. Wir sind davon überzeugt und sehen es als Verpflichtung, dass jedes Menschenleben wert ist gerettet zu werden und dass niemand zu Schaden kommen soll – unabhängig von eigener Schuld oder Verantwortung. Dafür müssen die notwendigen Anstrengungen unternommen werden.

Die Orientierungshilfe enthält neben allgemeinen Ausführungen und einer Darstellung der rechtlichen Grundlagen auch konkrete Praxislösungen, welche Handlungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften im Bereich des Erfrierungsschutzes aufzeigen. Darüber hinaus sind für die Gebietskörperschaften und Einrichtungsträger Arbeitshilfen enthalten, die vor Ort dazu beitragen können, Betroffene sowie Bürgerinnen und Bürger auf die Gefahr des Kältetodes hinzuweisen. Die Anregungen richten sich insbesondere an Gebietskörperschaften. Funktionierender Erfrierungsschutz setzt eine Vernetzung der Akteure voraus. Dies betrifft u.a. Einrichtungsträger, Bürgerinnen und Bürger, Notruf-Leitstellen und die Polizei.

¹ Die Hessische Fachkonferenz Wohnungslosenhilfe ist ein Zusammenschluss von: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Landeswohlfahrtsverband Hessen, Hessischer Städtetag, Hessischer Landkreistag, Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen

² Als Anregung für die Orientierungshilfe diente „Obdachlos? Erfrierungsgefahr? Eine Handreichung zum Erfrierungsschutz von Wohnungslosen“ des Kommunalverbandes für Jugend und Soziales, der Kommunalen Landesverbände und der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg, 2001

2. Wer benötigt Erfrierungsschutz?

Erfrierungsschutz benötigen wohnungslose Menschen, die keinen festen Schlafplatz haben oder im Freien, in Tiefgaragen, Abbruchhäusern o.ä. nächtigen. Darüber hinaus Menschen aus EU-Ländern in individuellen Notlagen, ohne Anspruch auf Transferleistungen.

3. Rechtliche Grundlagen

Ausgehend von den grundgesetzlichen Normierungen ist es die Verpflichtung des Staates und allen staatlichen Handels die Unantastbarkeit der Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit impliziert eine unmittelbare Leistungspflicht des Staates, wenn Kenntnis von einer lebensbedrohlichen Situation erlangt wird.

Die Handlungsermächtigung in Hessen leitet sich aus dem Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)³ vom 14. Januar 2005 ab.

Die Gefahrenabwehrbehörden (Verwaltungs- und Ordnungsbehörden) in Hessen haben im Rahmen dieser Aufgabe erforderliche Maßnahmen für eine Hilfeleistung in Gefahrenfällen vorzubereiten und zu treffen. Sie ist zeitlich nicht befristet. Ein drohender Kältetod stellt grundsätzlich eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar, da die Betroffenen eine Gefährdung ihrer Grundrechte (hier insbesondere auf körperliche Unversehrtheit) befürchten müssen.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben liegt in der Regel bei den Ordnungsbehörden teilweise auch bei den Sozialämtern der Gebietskörperschaften.

Ein Ermessenspielraum besteht im Rahmen des Erfrierungsschutzes nicht, entsprechende Maßnahmen sind sofort einzuleiten. Ein Einschreiten ist auch dann notwendig, wenn sich die gefährdete Person (Personen) freiwillig in diesen Zustand der Obdachlosigkeit begeben hat (haben), wie z.B. Obdachlose, die geschlossene Räume meiden, Armutseinwanderer aus Osteuropa. Notfalls (insbesondere bei Eigengefährdung) muss zum Schutz der Betroffene in Gewahrsam genommen werden.

Das HSOG ist auf kurzfristige Gefahrenabwehr ausgerichtet, wegen der im Winter oft langen Kälteperioden ist es unbedingt erforderlich in enger Kooperation mit dem Sozialhilfeträger zu stehen, um längerfristige Notlagen systematisch zu beheben. Entsprechende Strukturen sind dort, wo sie nicht vorhanden sind, aufzubauen, um gemeinsame Strategien im vorhandenen Hilfesystem entwickeln zu können.

³ Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) in der Fassung vom 14. Januar 2005, GVBl. II 310-63, letzte Änderung vom 27.06.2013

4. Prävention: Was kann im Vorfeld getan werden?

Damit Betroffene - im Rahmen ihrer Möglichkeiten - die vorgehaltenen Angebote in kalten Winternächten wahrnehmen können, Bürgerinnen und Bürger für die Thematik sensibilisiert werden und die Gebietskörperschaften offensiv ihre Anstrengungen öffentlich machen, ist präventive Arbeit zu leisten.

Folgende Gedanken sollten bei ihren Ideen mit einfließen:

- Ø Wie müssen die örtlichen Zuständigkeiten und Hilfeangebote dargestellt sein, damit sie für alle sichtbar und zugänglich sind?
- Ø Wie werden die Bürgerinnen und Bürger über die möglichen Hilfen und Angebote informiert und sensibilisiert?
- Ø Ist eine kommunale Versorgungsstruktur bzgl. Erfrierungsschutz im Winter vorhanden? Falls nicht, wie kann eine solche Struktur aufgebaut werden und wer ist zu beteiligen?

Aufgrund der bestehenden rechtlichen Verpflichtungen halten die hessischen Städte und Gemeinden in der Regel eine ausreichende Anzahl von Notunterkunftsplätzen bereit. Menschen, die "auf der Straße" leben, fehlt häufig die Anbindung an Beratungsstellen und an das Hilfesystem. Die Bereitstellung von vorübergehenden Hilfen zum Erfrierungsschutz stellt Landkreise wegen dem breiten Zuständigkeitsbereich mit kleinen Gemeinden und mittelgroßen Kommunen vor Herausforderungen.

In den Großstädten bereitet der Erfrierungsschutz weniger Probleme, da es wegen der hohen Zahl wohnungsloser Menschen (im Vergleich zu ländlichen Bereiche) regelhaft ein größeres Angebot gibt und enge Kooperationen mit den Trägern der Wohnungslosenhilfe bestehen.

Ein flächendeckender Erfrierungsschutz kann nur gemeinsam gelingen. Vorsorge treffen heißt, eine geeignete Infrastruktur aufzubauen und sich mit allen Beteiligten (Ordnungsamt, Sozialamt, Träger, Polizei, u.a. in dem Bereich tätigen Institutionen) vernetzen. Ziel einer jeden Gebietskörperschaft ist:

- Ø im Zuständigkeitsbereich kennen alle Verantwortlichen die Angebote zum Erfrierungsschutz;
- Ø die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der einzelnen Stellen (Ordnungsamt, Sozialamt, Träger, Polizei) im Rahmen des Erfrierungsschutzes sind bekannt und die Informationen jederzeit öffentlich einsehbar;
- Ø die Erreichbarkeit der Angebote ist jederzeit möglich (individuelle Regelungen für Notfälle in den Nachstunden prüfen);
- Ø für die Bereitstellung der Hilfen ist ausschließlich der tatsächliche Aufenthalt maßgebend (unerheblich ist die Frage des letzten gewöhnlichen Aufenthaltes).

Im Anhang sind beispielhaft Angebote zum Erfrierungsschutz in hessischen Städten und Gemeinden aufgeführt, die eine Bandbreite von möglichen Angeboten und Hilfen aufzeigen.

5. Was tun im Notfall?

Wenn es notwendig ist, umgehend Hilfe zu leisten, ist der Rettungsdienst unter der Notrufnummer 112 zu alarmieren. Deswegen gilt: bei drohender Lebensgefahr und akuten gesundheitlichen Gefährdungen

NOTRUFNUMMER 112

Diese Nummer soll von Betroffenen als auch von Bürgerinnen und Bürgern gewählt werden, wenn sofortige Hilfe im Rahmen des Erfrierungsschutzes benötigt wird. Hinter der Notrufnummer muss in der jeweiligen Kommune ein Krisenplan mit verbindlichen Ansprechpartnern hinterlegt sein.

6. Orientierungshilfen für die Praxis

Mit den Orientierungshilfen soll der Praxis ein Service-Paket zur Verfügung gestellt werden, das in eigener Verantwortung und den örtlichen Gegebenheiten entsprechend eingesetzt werden kann. Entwickelt wurden grafisch gestaltete Druckvorlagen bzw. Downloads für eine Infokarte, ein Plakat, eine Pressemitteilung sowie die vorliegende Orientierungshilfe. Die Vervielfältigung erfolgt vor Ort, Hinweise auf Adressen und Ansprechpersonen können eingefügt werden. Nachfolgend werden Beispiele aus Hessen aufgezeigt.

- Ø **Infokarte für Betroffene:** Die Infokarte wendet sich direkt an wohnungslose Menschen. Sie informiert über die Notrufnummer bei akuter Erfrierungsgefahr und enthält den Hinweis, wohin sich die Person in ihrer Notlage wenden kann. Die Infokarte wird mit Kontaktdaten versehen und bei Behörden und Einrichtungen ausgelegt.
- Ø **Plakate für Gebietskörperschaften und Einrichtungsträger:** Die Plakate sind als Aushang in Behörden, in Einrichtungen und an zentralen Orten wie Bahnhöfen oder bekannten Szenetreffs gedacht. Sie sollen Betroffene auf Adressen von Unterkünften und auf die Adresse der zuständigen Behörde bzw. sonstiger Ansprechpartner sowie deren Öffnungszeiten hinweisen, aber auch Bürgerinnen und Bürger informieren und dazu motivieren, im Bedarfsfall Hilfe zu leisten. In einem Kasten können Hinweise auf Adressen, Ansprechpersonen, Unterkünfte u.ä. eingefügt werden.
- Ø **Informationen für Bürgerinnen und Bürger – Mustertext für Veröffentlichungen im Amtsblatt:** Wichtig ist, dass die Gebietskörperschaft über ihre Angebote offensiv informiert. Zur Information der Bürgerinnen und Bürger und zur Sensibilisierung für das Thema Erfrierungsschutz in der

Öffentlichkeit können Mitteilungen im Amtsblatt oder anderen Verlautbarungen erfolgen.

7. Welche Kooperationsmöglichkeiten gibt es vor Ort?

Im Anhang sind in den Praxisbeispielen zahlreiche Kooperationsmöglichkeiten zwischen der Wohnungslosenhilfe der freien Wohlfahrtspflege und den Kommunen aufgeführt. Genutzt werden können damit die Ressourcen und das Wissen dieser freien Träger, die schon traditionell die Hilfe für diesen Personenkreis umsetzen. Beim Vorliegen besonderer sozialer Schwierigkeiten steht ein differenziertes Angebot zur Verfügung. Dies ist bedeutsam, weil ein hoher Anteil von Schutzsuchenden mit psychischen Beeinträchtigungen, Suchtproblemen oder somatischen Erkrankungen belastet ist. Notlagen ergeben sich auch durch ein Leben in sozialer Ausgrenzung über Jahre oder Jahrzehnte.

Die Kooperationsformen erfordern eine Vereinbarung zur Leistung und Finanzierung des Angebots der freien Träger. Dabei bleibt die rechtliche Verpflichtung zur bedarfsgerechten Bereitstellung eines Erfrierungsschutzes bei der Kommune. Diesbezüglich sollten eine Reihe von Sachverhalten geprüft werden, für die nachfolgender Katalog eine Hilfestellung geben kann.

Kommunen tragen die Verantwortung dafür, dass Hilfen zum Erfrierungsschutz für alle Beteiligten zugänglich sind. Anregungen für die Bereitstellung eines Erfrierungsschutzes sind:

- § **Erreichbarkeit:** Ist das Angebot auch bei Notlagen in den Nachtstunden erreichbar? Diese Frage stellt sich insbesondere bei weit entfernten, zentralen Angeboten in einem Flächenlandkreis. Soweit keine polizeiliche Verbringung sichergestellt ist, können zusätzlich örtliche, provisorische Lösungen organisiert werden, vom polizeilichen Gewahrsam über eine polizeilich zugängliche „Notschlafstelle“ bis hin zum gesicherten Zimmer in einem Gasthof / einer Pension. Hier bieten sich auch Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Gemeinden an.
- § **Getrennte Angebote für Frauen:** Obdachlose Frauen sind in besonderer Weise männlicher Gewalt ausgesetzt. Insbesondere bei Übernachtungsangeboten muss eine getrennte Unterbringung möglich sein.
- § **Versorgung für alle Personen:** Gibt es Hilfemöglichkeiten für Menschen, z.B. mit Hund? Ist ein Schutz auch für stark alkoholisierte oder aggressive Personen gesichert? Wie können Menschen mit ansteckender Krankheit versorgt werden?
- § **Tagesaufenthalt bei Frost:** Soweit der Erfrierungsschutz nur für die Nachtstunden zur Verfügung steht, ist zu klären, wie der Tagesaufenthalt bei Frost gesichert werden kann. Hier ist an eine Kooperation mit Tagesaufenthaltsstätten der Wohnungslosenhilfe, Absprachen mit der Bahnhofsverwaltung und Verantwortlichen von öffentlichen Gebäuden zu denken.

- § **Verzahnung mit weiterführenden bzw. längerfristigen Hilfen:** Zur Abklärung eignen sich insbesondere die Fachberatungsstellen der Wohnungslosenhilfe, betreute Wohnangebote nach § 67 SGB XII und längerfristige Versorgung nach dem HSOG (Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung).
- § **Aufsuchende Hilfen:** Hier haben sich Modelle Aufsuchender Sozialarbeit in Großstädten wie Darmstadt, Wiesbaden, Kassel oder Frankfurt, aber auch in kleineren Städten (Gießen) oder im ländlichen Raum (Rüsselsheim/Groß-Gerau) bewährt. SozialarbeiterInnen sind unterwegs und sind für Hilfesuchende ansprechbar, bzw. werden selbst aktiv. Kältebusse sind eine ergänzende Möglichkeit.
- § **Schutz vor Gewalt:** Bei größeren Angeboten muss unbedingt ein Schutz vor Gewalt sicher gestellt werden. Dies kann in Form von Ruf- oder Nachtbereitschaft bis hin zu einem Nachtdienst gehen.

Anhang Praxisbeispiele

Struktur für Orientierungshilfe:

<p>Stadt Frankfurt Zusätzliche Notbetten für Männer und Frauen Wärmestube Kältebus Schlafmöglichkeiten in der B-Ebene Hauptwache</p>	<p>Jugend- und Sozialamt – 51.D3 Frau Gerda Wingert Mainzer Landstr. 315-321, 60326 069/ 212 - 30237 069/ 212- 40193 gerda.wingert@stadt-frankfurt.de</p>
<p>Stadt Kassel Beratungsstelle für Alleinstehende Wohnungslose und Haftentlassene Notbetten im Sozial-Center Kassel Einrichtung einer Notschlafstelle (Container und möbl. Zimmer) für Alleinstehende Wohnungslose beim Verein Soziale Hilfe e.V. Notschlafstelle für Drogenabhängige bei der Drogenhilfe (Cafe Nautilus)</p>	<p>Sozialamt Herr Wolfgang Kraft Kölnische Str. 35 Tel.: 0561-7012947 Fax: 0561-7073820 Email: wolfgang.kraft@kassel.de</p>
<p>Gebietskörperschaft (Auflistung der Angebote im Rahmen des Erfrierungsschutzes)</p>	<p>Institution (z.B. Wohnungsamt) Name Ansprechperson Adresse (Straße+PLZ) Tel Fax Email</p>
<p>Gebietskörperschaft (Auflistung der Angebote im Rahmen des Erfrierungsschutzes)</p>	<p>Institution (z.B. Wohnungsamt) Name Ansprechperson Adresse (Straße+PLZ) Tel Fax Email</p>
<p>Gebietskörperschaft (Auflistung der Angebote im Rahmen des Erfrierungsschutzes)</p>	<p>Institution (z.B. Wohnungsamt) Name Ansprechperson Adresse (Straße+PLZ) Tel Fax Email</p>