Landeshauptstadt Hannover

Beschluss-
drucksache

b

In den Ausschuss für Angelegenheiten des Geschäftsbereiches des Oberbürgermeisters
In den Stadtentwicklungs- und Bauausschuss
In den Ausschuss für Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Liegenschaftsangelegenheiten
In den Gleichstellungsausschuss
In den Ausschuss für Integration, Europa und Internationale Kooperation (Internationaler Ausschuss)
In den Sozialausschuss
In den Organisations- und Personalausschuss
In den Jugendhilfeausschuss
In den Ausschuss für Haushalt Finanzen und Rechnungsprüfung
In den Verwaltungsausschuss
In die Ratsversammlung
An die Stadtbezirksräte 01 - 13 (zur Kenntnis)

Nr. 1003/2016
Anzahl der Anlagen 1
Zu TOP

Verwaltungsvorschrift für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden

Antrag,
die als Anlage beigefügte *Verwaltungsvorschrift für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden* zu beschließen.

Berücksichtigung von Gender-Aspekten
Die meisten Regelungen der als Anlage beigefügten *Verwaltungsvorschrift für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden* betreffen Männer und Frauen gleichermaßen. Mit der Regelung unter Ziffer 5 soll der besonderen Schutzbedürftigkeit von Frauen, Kindern und Menschen, die zur Gruppe der LSBTTIQ (lesbisch, schwul, bisexuell, transgender, transsexuell, intersexuell und queer) gehören, Rechnung getragen werden.

Kostentabelle
Es entstehen keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.

Begründung des Antrages
Für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden hat der Rat der Landeshauptstadt Hannover bestimmte Rahmenbedingungen festgelegt (Drucksache Nrn. 1583/2011 N1, 2781/2012, 0026/2013). Der Rat hat insbesondere beschlossen, dass für die Unterbringung drei Formen in Betracht kommen: die Unterbringung in Wohnungen, die Unterbringung in Wohnprojekten und letztlich die Unterbringung in Wohnheimen.

In den letzten Monaten hat sich gezeigt, dass aufgrund der hohen Zahl von Flüchtlingen eine vierte Kategorie der Unterbringung unumgänglich ist: die Unterbringung in Notunterkünften.

Mit der vorliegenden Drucksache wird dem Rat eine Verwaltungsvorschrift vorgelegt, mit der die Standards der bisherigen Unterkunftskategorien zusammengefasst und Standards für Notunterkünfte festgelegt werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

1 ***Unterkunftsarten***

Die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden erfolgt in:

1.1 Räumlichkeiten, die für eine selbständige Haushaltsführung bestimmt sind (Wohnungen),

1.2 Räumlichkeiten, die für eine selbständige Haushaltsführung in Form einer Wohngemeinschaft bestimmt sind (Wohnprojekte),

1.3 Räumlichkeiten, die für eine betreute Unterbringungsgemeinschaft bestimmt sind (Wohnheime),

1.4 Räumlichkeiten, die anstelle der in den Ziffern 1.1 bis 1.3 genannten Einrichtungen kurzfristig für eine gemeinschaftliche Unterbringung genutzt werden (Notunterkünfte).

Unter Ziffer 1 der *Verwaltungsvorschrift für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden* werden die Unterkunftskategorien definiert. Neu ist die Kategorie Notunterkünfte. In dieser Einrichtungsform sind nach derzeitigem Stand (27.04.2016) fast die Hälfte aller Flüchtlinge und Asylbegehrenden untergebracht:

Flüchtlingsunterbringung

4.478 Personen (Stand: 27.04.2016)

Wohnungen	**Wohnprojekte**	**Wohnheime**	**Notunterkünfte**
525 Personen	234 Personen	1.660 Personen	2.059 Personen

2 Unterbringungsstandards

2.1 Unterbringungseinrichtungen im Sinne von Ziffer 1 müssen so beschaffen und ausgestattet sein, dass den Wohn-, Lebens- und Schutzbedürfnissen der Nutzenden in angemessener Weise Rechnung getragen wird.

2.2 Die Unterbringung in Wohnungen (Ziffer 1.1) und Wohnprojekten (Ziffer 1.2) hat Vorrang, wenn Nutzende die persönlichen Voraussetzungen für eine selbständige Haushaltsführung erfüllen.

2.3 In Wohnprojekten (Ziffer 1.2) sollen nicht mehr als 100 Personen, in Wohnheimen (Ziffer 1.3) nicht mehr als 150 Personen untergebracht werden. Bei der Standortauswahl ist auf die Belange des Stadtbezirkes und das sozialräumliche Umfeld Rücksicht zu nehmen.

2.4 Die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften gemäß Ziffer 1.3 und Ziffer 1.4 soll in der Regel nicht länger als 12 Monate dauern, sofern es individuell und rechtlich möglich ist.

2.5 Der einer Person zur Verfügung stehende individuelle Wohnraum darf grundsätzlich eine Größe von 10 qm nicht unterschreiten.

Ziffer 2 der Verwaltungsvorschrift definiert die Unterbringungsstandards. Als allgemeiner Grundsatz ist den Einzelregelungen vorangestellt, dass bei jeder Unterbringungseinrichtung den Wohn-, Lebens- und Schutzbedürfnissen der unterzubringenden Personen in angemessener Weise Rechnung zu tragen ist (Ziffer 2.1). Um dieser Vorgabe zu entsprechen, wird zusätzliches Personal benötigt.

In Ziffer 2.2 wird festgelegt, dass die Unterbringung in Wohnungen und Wohnprojekten Vorrang beansprucht, wenn Flüchtlinge oder Asylbewerbende zu einer selbständigen Lebensführung in der Lage sind. Diese Rangfolge beruht auf der Erwägung, dass bei der Unterbringung den individuellen Bedürfnissen der Flüchtlinge und Asylbegehrenden Rechnung getragen werden muss. Die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften gewährleistet aufgrund der Vielzahl von Beratungs- und Betreuungsangeboten, dass Flüchtlinge und Asylbegehrende Orientierung finden und den Umgang in dem neuen Umfeld erlernen. Diese Form der Unterbringung ist deshalb regelmäßig für die Erstaufnahme in der Landeshauptstadt besonders geeignet. Ein Wechsel in Wohnungen und Wohnprojekte soll stattfinden, sobald die Flüchtlinge und Asylbegehrenden genügend Erfahrungen und Kenntnisse für eine selbständige Lebensführung gesammelt haben und nur noch ein geringeres Maß an Betreuung benötigen.

Der Rat hatte ursprünglich für Wohnprojekte und Wohnheime eine Belegungsobergrenze von 50 Personen festgelegt. Diese Grenze wurde angesichts der hohen Zuweisungszahlen in den vergangenen Monaten durch Einzelbeschlüsse erweitert. Unter Ziffer 2.3 Satz 1 wird für Wohnprojekte eine neue Belegungsobergrenze von 100 Personen, für Wohnheime von 150 Personen festgelegt. Diese Zahlen sind als Höchstzahlen zu verstehen. Sollte es die Situation zulassen, sind nach wie vor geringere Belegungen zu planen. Satz 2 schreibt vor, dass bei der Standortauswahl für eine Gemeinschaftsunterkunft die Situation im Stadtbezirk allgemein sowie das konkrete sozialräumliche Umfeld besondere Beachtung beanspruchen. Mit dieser Regelung soll erreicht werden, dass Gemeinschaftsunterkünfte so im Stadtgebiet verteilt werden, dass möglichst gute Voraussetzungen für eine Integration bestehen. Bei der Beurteilung, ob ein Standort unter Zugrundelegung dieser Kriterien geeignet ist, kommt der Stellungnahme des Stadtbezirksrates besondere Bedeutung zu.

Ziffer 2.4 benennt eine zeitliche Obergrenze für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften. Der vom Rat für Wohnheime beschlossene Zeitraum von maximal zwölf Monaten soll gleichermaßen auch für Notunterkünfte Anwendung finden. In der Praxis ist allerdings bei Notunterkünften noch mehr darauf hinzuwirken, dass dieser Zeitraum nicht ausgeschöpft wird.

Ziffer 2.5 definiert eine Mindestgröße des Wohnraums, der Flüchtlingen und Asylbegehrenden zur Verfügung gestellt wird. Für Notunterkünfte gilt eine abweichende Sonderregelung (Ziffer 3.2).

---

3 Notunterkünfte

3.1 In Notunterkünften gemäß Ziffer 1.4 dürfen bis zu 800 Personen untergebracht werden, wenn eine Unterbringung auf andere Weise nicht zu gewährleisten ist.

3.2 Abweichend von Ziffer 2.4 Satz 2 gilt bei der Unterbringung in einer Notunterkunft grundsätzlich eine Mindestgröße von 6 qm Wohnraum pro Person.

3.3 Als Notunterkünfte kommen nicht in Betracht:

- *bauliche Anlagen, die keinen ausreichenden Schutz vor Witterung bieten (z.B. Zelte),*
- *bauliche Anlagen, die für andere öffentliche Zwecke benötigt werden.*

Ziffer 3 beschreibt die Standards für Notunterkünfte. Wie aus Ziffer 1.4 hervorgeht, handelt es sich bei Notunterkünften um Räumlichkeiten, die nicht in allen Punkten den Standards gemäß Ziffer 2 entsprechen und dennoch vorübergehend für die Unterbringung genutzt werden, weil andere Unterbringungsmöglichkeiten nicht bestehen.

Unter Ziffer 3.1 wird festgelegt, dass in einer Notunterkunft bis zu 800 Personen untergebracht werden können. Diese Zahl ergibt sich aus den bisherigen Erfahrungen. Noch größere Unterkünfte gefährden nach Auffassung der Verwaltung ein geordnetes Zusammenleben; sie finden weder bei den Bewohnerinnen und Bewohnern noch bei den Nachbarinnen und Nachbarn im Stadtbezirk Akzeptanz. Wie weit der Belegungsrahmen ausgeschöpft wird, hängt von der Lage und der Art der jeweiligen Immobilie ab. Gebäude, die – wie beispielsweise das Oststadtkrankenhaus – für einen längeren Aufenthalt von Menschen geeignet und bestimmt sind, lassen in der Regel eine höhere Belegung zu als die Unterbringung in hallenartigen Gebäuden, die eigentlich anderen Zwecken dienen und zum Bewohnen erst hergerichtet werden müssen.

Ziffer 3.2 legt fest, dass bei Notunterkünften von der Standardwohnraumgröße (mindestens 10 qm pro Person) abgewichen werden darf, mindestens aber 6 qm zur Verfügung stehen müssen.

Gemäß Ziffer 3.3 ist es ausgeschlossen, dass bauliche Anlagen, die nicht ausreichend Schutz vor Witterungseinflüssen bieten, als Notunterkunft Verwendung finden. Gemeint sind damit in erster Linie Zelte, die nach Einschätzung der Verwaltung – insbesondere in den Wintermonaten – keine geeignete Unterbringungsform sind. Ausgeschlossen sind ferner Gebäude, die für andere öffentliche Zwecke benötigt werden. Dies ergibt sich aus den Erfahrungen, die mit der Unterbringung in Turnhallen gemacht wurden. Turnhallen sind als Notunterkünfte zwar baulich geeignet, jedoch führen die Einschränkungen beim Schul- und Vereinssport zu erheblichen Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung.

---

4 Soziale Beratung und Betreuung

4.1 Bei Wohnprojekten (Ziffer 1.2) und Wohnheimen (Ziffer 1.3) ist zu gewährleisten, dass die Nutzenden in den Einrichtungen durch staatlich anerkannte Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter beraten und betreut werden. Bei Wohnprojekten (Ziffer 1.2) beträgt der Betreuungsschlüssel 1 : 60, bei Wohnheimen (Ziffer 1.3) und Notunterkünften (Ziffer 1.4) 1 : 33,3.

4.2 In Abhängigkeit von der Größe der jeweiligen Einrichtung, ihrer Ausstattung, der Belegung und des sozialräumlichen Umfeldes sind bei Notunterkünften (Ziffer 1.4) ergänzende Angebote zur sozialen Beratung und Betreuung zu schaffen. Für diese Angebote kommen

neben staatlich anerkannten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern auch Personen in Betracht, die nach ihrer Ausbildung und Berufserfahrung sozialarbeiterische Tätigkeiten unterstützen und ergänzen können.

Unter Ziffer 4.1 fasst die Verwaltungsvorschrift die bereits bestehenden Regeln zur sozialen Beratung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden zusammen. Eine Neuregelung für Notunterkünfte findet sich unter Ziffer 4.2. Diese Regelung hat folgenden Hintergrund:

Im Zusammenhang mit der Einrichtung der ersten großen Notunterkunft (Oststadtkrankenhaus) wurde deutlich, dass die bisherigen Standards zur sozialen Beratung und Betreuung ausgeweitet werden müssen, um der besonderen Situation Rechnung zu tragen. Es wurde deshalb ein städtisches Integrationsmanagement als spezialisierte Form der Sozialarbeit eingerichtet, das die durch die Betreiber der Einrichtung vorzuhaltenden Sozialbetreuung ergänzt und erweitert. Durch das städtische Integrationsmanagement wird die Einbindung und Integration der Flüchtlinge und Asylbegehrenden in das nachbarschaftliche Umfeld und die stärkere Teilhabe am selbständigen Leben gefördert. Ziel dabei ist insbesondere, die Unterbringungssituation möglichst frühzeitig zu beenden und die Integrationschancen zu erhöhen.

Durch das Integrationsmanagement werden folgende Schwerpunktaufgaben wahrgenommen:

- Arbeit – Beschäftigung - Bildung
- Auszugsmanagement
- Koordinierungs- und Schnittstellenfunktion (z.B. Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen, Vereinen und Verbänden sowie Organisationseinheiten der Stadtverwaltung)

Darüber hinaus wurden innerhalb des Integrationsmanagements unterschiedliche Kompetenzteams ausgebildet, die sich mit speziellen Fragestellungen wie z.B. Sucht, Gewalt und Traumaerfahrung befassen.

Auf der Grundlage der nunmehr zwölfmonatigen Erfahrung schlägt die Verwaltung vor, dass grundsätzlich alle städtischen Notunterkünfte nach Bedarf unterstützt werden. Der Arbeits- und Zeitaufwand in den einzelnen Unterkünften ist abhängig von den Problemlagen und Anforderungen der Bewohnerinnen und Bewohner. Je nach Art der Notunterkunft wird festgelegt, ob die Unterkunft ein örtlich ansässiges Team des Integrationsmanagements erhält oder ob die Betreuung durch ein mobiles Team erfolgt. Die mobilen Teams werden bei Bedarf auch in anderen großen Gemeinschaftsunterkünften eingesetzt.

Derzeit beschäftigt das Integrationsmanagement ausschließlich staatlich anerkannte Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter. Die Erfahrungen der Praxis zeigen allerdings, dass für einige der Arbeitsschwerpunkte und Sonderaufgaben auch andere Qualifikationen geeignet sind, die die sozialarbeiterischen Tätigkeiten unterstützen und ergänzen können. Dies können insbesondere Tätigkeiten sein, die den Flüchtlingen und Asylbegehrenden bei der Tagesstrukturierung und Alltagsbewältigung helfen.

---

5 Besondere Schutzvorkehrungen

Bei der Belegung einer Einrichtung, ihrer baulichen Gestaltung und ihrem Betrieb ist zu beachten, dass bestimmte Nutzergruppen (insbesondere Frauen und Kinder) besonderen

Schutz vor Misshandlung und Gewalt beanspruchen.

Unter den Flüchtlingen gibt es besonders schutzbedürftige Personengruppen, insbesondere alleinreisende oder schwangere Frauen, Kinder sowie Menschen, die zur Gruppe der LSBTTIQ gehören. Ziffer 5 der Verwaltungsvorschrift schreibt vor, dass diese besondere Schutzbedürftigkeit bei der Belegung, der baulichen Gestaltung und dem Betrieb zu beachten ist:

- Der besonderen Schutzbedürftigkeit bestimmter Personengruppen kann bereits bei der Belegung einer Unterkunft Rechnung getragen werden, indem eine separate Unterbringung erfolgt. Dies geschieht in der Praxis dadurch, dass einzelne Unterkünfte oder zumindest Gebäudeteile ausschließlich für die Unterbringung schutzwürdiger Personen Verwendung finden.

- In den Fällen, in denen eine separate Unterbringung nicht möglich ist, kann Schutz durch bauliche Maßnahmen bewirkt werden. Bei Notunterkünften, die in Hallen eingerichtet werden, teilt die Verwaltung die Gesamtfläche in Parzellen auf. In jeder Parzelle werden vier Zelte aufgebaut, in denen insgesamt etwa 30 Personen untergebracht werden. Bei diesem Parzellenkonzept können Schutzbedürftige innerhalb einer Halle separiert werden. Sie bekommen zumindest ansatzweise eine Privatsphäre und den Schutz in der Kleingruppe.

  Bei der baulichen Gestaltung von Gemeinschaftsunterkünften sind daneben noch weitere Punkte zu beachten. So ist beispielsweise der Zugang zu den Sanitäranlagen ausreichend zu beleuchten. Toiletten müssen abschließbar und nicht einsehbar sein. Duschbereiche sind nach Geschlechtern zu trennen. Es muss Rückzugsräume für Frauen und für Familien mit Spielangeboten für Kinder geben.

- Beim Betrieb der Unterkunft (auch bei der Auswahl und Beauftragung des Betreibers) ist darauf zu achten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die Formen und die Auswirkungen von Misshandlungen und sexueller Gewalt informiert werden. Die Hilfs- und Unterstützungsangebote müssen bekannt gemacht werden. Eine Ansprechpartnerin oder ein Ansprechpartner, die oder der Hilfe und Unterstützung anbieten oder vermitteln kann, muss zur Verfügung stehen. Für Personal, das regelmäßig Umgang mit Minderjährigen hat, ist die Vorlage von erweiterten Führungszeugnissen erforderlich. Es sind Regelungen zu treffen, was im Fall einer akuten Gewaltanwendung zu veranlassen ist.

Insgesamt orientiert sich die Verwaltung an dem *Konzept des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) und des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) für den Kinderschutz und Gewaltschutz für Frauen in Aufnahmeeinrichtungen des Landes für Flüchtlinge und Asylbegehrende* :

http://www.ms.niedersachsen.de/download/103368/Konzept_fuer_den_Schutz_von_Frauen_und_Kindern_in_den_Aufnahmeeinrichtungen.pdf

---

6. Kosten

Die Kosten der Unterbringung einschließlich der Nebenkosten (ohne Betriebsführungs- und Betreuungskosten) dürfen pro Person und Jahr einen Betrag von 5.100,00 € nicht übersteigen.

Die Landeshauptstadt hat in den vergangenen Monaten zahlreiche Immobilien erworben und angemietet, um sie als Flüchtlingsunterkünfte herzurichten. Bei einigen Vertragsverhandlungen hat sich gezeigt, dass die Eigentümer der Immobilien die Flüchtlingssituation zum Anlass nehmen, um überzogene Forderungen zu stellen.

Angesichts dieser Lage hat die Verwaltung einen Höchstbetrag für die jährlichen Unterbringungskosten einschließlich Nebenkosten festgelegt. Dieser Betrag, der sich an den angemessenen Unterkunftskosten im Sinne von § 22 Abs. 1 SGB II orientiert, hat eine Höhe von 5.100,00 € pro Person.

Wird dieser Betrag überschritten, lehnt die Verwaltung ein Vermietungs- oder Verkaufsangebot ab. Unterhalb der Höchstgrenze ist für jeden Einzelfall zu prüfen, ob das Angebot angemessen ist.

---

7. Ausnahmen

Wesentliche Ausnahmen von dieser Verwaltungsvorschrift bedürfen der Zustimmung des Rates.

Die Landeshauptstadt vertritt im Verhältnis zur Landesverwaltung die Auffassung, dass die Notunterbringung von Flüchtlingen in den niedersächsischen Kommunen einer landesweiten Steuerung bedarf, die sich an den Möglichkeiten der einzelnen Kommunen orientiert. Ist eine Kommune nicht in der Lage, kurzfristig eine angemessene Notunterkunft herzurichten, sollte geprüft werden, ob das Land die Zuweisung aufschieben kann oder zunächst andere Kommunen in Anspruch nimmt, die über geeignete Aufnahmeeinrichtungen verfügen. Bei diesem Ansatz geht es nicht darum, die Zuweisungsquote in Frage zu stellen, sondern den Zuweisungszeitpunkt so zu koordinieren, dass er den Möglichkeiten und Planungen der einzelnen Kommunen gerecht wird.

Die Praxis in den vergangenen Monaten hat gezeigt, dass eine solche Zuweisungssteuerung funktionieren kann. Die Landesverwaltung hat der Landeshauptstadt nur dann Flüchtlinge zugewiesen, wenn eine angemessene Unterbringung gewährleistet war.

Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass eine Situation eintritt, in der die dargestellte Steuerung der Notunterbringung nicht möglich ist. Für den Fall, dass dann die Standards der vorliegenden Verwaltungsvorschrift nicht eingehalten werden können, bleibt dem Rat die Entscheidung über das Vorgehen vorbehalten.

Die *Verwaltungsvorschrift für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden* betrifft nicht unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die ausschließlich auf der Grundlage der Vorschriften des Nds. Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie-Landesjugendamt- in betreuten Wohnformen nach §§ 45 ff SGB VIII untergebracht und versorgt werden.

Über den Sachstand und die Perspektiven der Flüchtlingsaufnahme in der Landeshauptstadt Hannover wird eine gesonderte Drucksache vorgelegt.

OB
Hannover / 03.05.2016