

Von der Notlösung zum Dauerzustand: Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland

Engelmann, Claudia; Mahler, Claudia; Follmar-Otto, Petra

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Engelmann, C., Mahler, C., & Follmar-Otto, P. (2020). *Von der Notlösung zum Dauerzustand: Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland*. (Analyse / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67116-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Analyse

Von der Notlösung zum Dauerzustand

Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung
wohnungsloser Menschen in Deutschland

**Claudia Engelmann | Claudia Mahler |
Petra Follmar-Otto**



Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

Diese Analyse ist eine aktualisierte Fassung von Kapitel zwei des Berichts des Deutschen Instituts für Menschenrechte an den Deutschen Bundestag „Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2018 – Juni 2019“.

Die Autor_innen

Dr. Claudia Engelmann ist seit 2016 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie ist Politikwissenschaftlerin und forscht unter anderem zu den Themen Wohnungslosigkeit und Flucht/Asyl. Sie koordiniert außerdem die Erstellung des jährlichen Menschenrechtsberichts an den Bundestag.

Dr. Claudia Mahler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie ist zuständig für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen die Menschenrechte Älterer.

Dr. Petra Follmar-Otto ist Juristin und leitet seit 2008 die Abteilung Inland/Europa am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie arbeitet zu einem breiten Spektrum von Menschenrechtsfragen in Deutschland, insbesondere zum Diskriminierungsschutz, den Menschenrechten von Frauen und LSBTI sowie zu den Themen Asyl/Migration, Menschenhandel und Folterprävention.

Die vorliegende Analyse gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder.



Analyse

Von der Notlösung zum Dauerzustand

Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung
wohnungsloser Menschen in Deutschland

**Claudia Engelmann | Claudia Mahler |
Petra Follmar-Otto**

Vorwort

Wohnungslose Menschen leben auf der Straße, bei Freund_innen oder Bekannten auf dem Sofa, im Auto oder in Notunterkünften. Wer wohnungslos ist, ist in seinen Rechten eingeschränkt – nicht nur dem Recht auf Wohnen, sondern auch dem Recht auf Familienleben, auf Gesundheit oder dem Recht auf Teilhabe an der Gesellschaft.

Die vorliegende Analyse fokussiert auf einen Teilaspekt der Wohnungslosigkeit, nämlich die kommunale Unterbringung wohnungsloser Menschen. Wenn Menschen keine Möglichkeit haben, irgendwo unterzukommen und nicht auf der Straße leben wollen, besteht eine Unterbringungsverpflichtung der Kommunen. Dies betrifft mehrere zehntausend Menschen in Deutschland. Weil immer mehr wohnungslose Menschen für immer längere Zeit ordnungsrechtlich untergebracht werden, hat sich das Deutsche Institut für Menschenrechte dieses Themas angenommen.

Der Bund und (teilweise) die Länder haben erkannt, dass die Kommunen – als primär Verantwortliche für die Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit – mit dieser Aufgabe nicht allein gelassen werden können. Mittlerweile erkennen Politiker_innen aller Parteien an, dass das Wohnen die soziale Frage in Deutschland geworden ist. Die Frage nach der Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit hat dabei lange

keine große Rolle gespielt. Die Analyse richtet sich daher an Entscheidungsträger_innen in Bund, Ländern und Kommunen, die mit der Frage konfrontiert werden, wie mit der steigenden Zahl von wohnungslosen Menschen, die Anspruch auf kommunale Unterbringung haben, umgegangen werden soll. Die Publikation möchte dabei einerseits den grund- und menschenrechtlichen Rahmen für diese Form der Notunterbringung abstecken. Sie möchte andererseits dazu beitragen, die politische Debatte auf die Lebenslagen dieser Menschen zu lenken und auf die Notwendigkeit von Standards für diese Form der Notunterbringung. Dabei darf nicht aus den Augen verloren werden: Das eigentliche Ziel allen staatlichen Handelns sollte es sein, Wohnungslosigkeit überhaupt nicht erst entstehen zu lassen.

Das Institut bedankt sich bei allen Expert_innen, die wir im Rahmen der Untersuchung befragen durften. Wir bedanken uns außerdem bei jenen Personen, die uns bei der Recherche unterstützt haben, insbesondere Jürgen Evers, Nora Freitag, Liana Steinbeck und Christian Röhler.

Professorin Dr. Beate Rudolf

Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Inhalt

Zusammenfassung	9
<hr/>	
1 Einleitung	10
<hr/>	
2 Wohnungslosigkeit in Deutschland – Überblick zum Erkenntnisstand	13
<hr/>	
2.1 Zahl der wohnungslosen Menschen	13
2.2 Forschungsstand: Wie geht es wohnungslosen Menschen?	16
2.3 Kontextbedingungen: Armut, Wohnungsnot, Zuwanderung	17
2.4 Entwicklungen in Politik und Gesetzgebung	19
3 Rechtliche Analyse: Das Recht auf Wohnen und Mindestanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung	21
<hr/>	
3.1 Das Recht auf Wohnen im nationalen und internationalen Recht	22
3.2 Grund- und menschenrechtliche Kriterien für die vorübergehende Unterbringung	24
3.3 Grund- und menschenrechtliche Anforderungen bei steigender Aufenthaltsdauer in der ordnungsrechtlichen Unterbringung	30
3.4 Zwischenfazit	31

4	Empirische Analyse: Die ordnungsrechtliche Unterbringung in der Praxis	32
<hr/>		
4.1	Das Hilfesystem für wohnungslose Menschen	32
4.2	Daten zur ordnungsrechtlichen Unterbringung: Anzahl, Sozialstruktur, Dauer	34
4.3	Kein Reinkommen: Unterbringungsverpflichtung der Kommunen	36
4.4	Drinnen ungenügend: Ausstattung der Unterbringung kommunal sehr unterschiedlich	40
4.5	Kein Rauskommen: Lange in der ordnungsrechtlichen Unterbringung	42
4.6	Schnittstellenproblematik am Beispiel wohnungsloser Personen mit psychischen Beeinträchtigungen	45
5	Fazit	49
<hr/>		
6	Literatur	51
<hr/>		
	Abkürzungen	61
<hr/>		

Zusammenfassung

Eine steigende Zahl von Menschen in Deutschland ist wohnungslos. Diese Menschen leben auf der Straße, in Behelfsunterkünften wie Baracken oder Wohnwagen, sind vorübergehend bei Freund_innen oder Verwandten untergekommen oder in Wohnungslosenunterkünften. Die Kommunen sind rechtlich verpflichtet, unfreiwillig obdachlose Menschen vorübergehend unterzubringen (sogenannte ordnungsrechtliche Unterbringung). In Deutschland waren im Jahr 2018 mehrere zehntausend wohnungslose Personen ordnungsrechtlich untergebracht. Tendenz steigend. Statistiken der Länder verdeutlichen, dass die ursprünglich nur als kurzfristige Notlösung angedachte Unterbringung zunehmend zu einer längerfristigen wird – teilweise dauert sie monate- oder sogar jahrelang. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat deswegen die ordnungsrechtliche Unterbringung in den Fokus genommen.

In einem rechtlichen Teil wird untersucht, welche Anforderungen sich aus dem Grund- und Menschenrechtsschutz ergeben. Die derzeitige Rechtsprechung in Deutschland hält für die ordnungsrechtliche Unterbringung sehr einfache, minimale Wohn- und Versorgungsstandards für ausreichend. Dies kollidiert bei länger andauernder Unterbringung mit den menschenrechtlichen Anforderungen an angemessenes Wohnen, die auch für die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland gelten.

In der empirischen Analyse wird deutlich, dass es kommunal große Unterschiede bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung gibt. Der Zugang zu einer Unterkunft hängt maßgeblich davon ab, wie die Kommune ihre Unterbringungsverpflichtung versteht. Die Bandbreite der Unterkünfte ist groß und reicht von „Normwohnraum“ (Wohnungen) bis zu Mehrbettzimmern, von hygienisch einwandfrei bis an die Grenze zur Verwahrlosung. Wohnungslose finden aus verschiedenen Gründen nur schwer wieder in eigenen Wohnraum. Es braucht dafür in der ordnungsrechtlichen Unterbringung ausreichende und qualifizierte sozialarbeiterische Beratung. Genauso braucht es ausreichend bezahlbaren Wohnraum und vorrangigen Zugang zu diesem für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte.

Mit der teilweise jahrelangen Wohndauer in den Wohnungslosenunterkünften verändern sich die Anforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung: Vonseiten des Bundes und der Länder sollten Empfehlungen für Mindeststandards entwickelt werden. Außerdem braucht es einen besseren Austausch zwischen der Wohnungslosenhilfe auf der einen Seite und anderen Hilfesystemen – wie der psychiatrischen Versorgung, der Suchthilfe, dem Pflegesystem oder der Jugendhilfe – auf der anderen Seite.

1 Einleitung

Die genaue Zahl der wohnungslosen Menschen in Deutschland ist unbekannt. Es gibt zwei aktuelle Schätzungen zu jeweils einem Stichtag in 2018. Die eine geht von zwischen 313.000 und 337.000 wohnungslosen Menschen aus, die andere von 542.000.¹ Diese Menschen lebten auf der Straße, in Behelfsunterkünften wie Baracken oder Wohnwagen oder sind vorübergehend bei Freund_innen oder Verwandten untergekommen. Ein Großteil der Wohnungslosen lebte allerdings übergangsweise in kommunalen Wohnungslosenunterkünften oder wurde vorübergehend durch freie Träger untergebracht.

Zur Definition „wohnungslos“

In Deutschland gibt es bisher keine amtliche Definition von Wohnungslosigkeit oder Obdachlosigkeit. In diesem Text wird „wohnungslos“ so verwendet, wie es auch in der deutschen Fachdebatte genutzt wird und überwiegend auch den statistischen Erfassungen einzelner Bundesländer zugrunde liegt. In diesem Sinne bezeichnet „wohnungslos“ Personen, die über keinen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum (oder Wohneigentum) verfügen.

Zu aktuell von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen in Deutschland zählen demnach Personen,

- die auf der Straße oder an öffentlichen Plätzen leben,

- die in Notunterkünften oder Einrichtungen für Wohnungslose untergebracht sind (zum Beispiel von den Kommunen bereitgestellte Unterkünfte oder durch freie Träger vorgehaltene stationäre Einrichtungen, Übergangswohnheime, Betreute Wohnformen),
- die nach erfolgreichem Abschluss des Asylverfahrens nicht mehr verpflichtet sind, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, dies aber – wegen Wohnraumangel – weiterhin tun müssen,
- die länger als notwendig in Einrichtungen des Gesundheits- und Justizsystems bleiben, weil sie keine eigene Wohnung finden,
- die in ungesicherten Wohnverhältnissen leben (zum Beispiel Wohnwagen),
- die wegen fehlender eigener Wohnung temporär bei Bekannten oder Freund_innen übernachten.²

Inbegriffen sind somit auch wohnungslose Personen aus anderen EU-Staaten und Drittstaaten. Das deutsche Polizei- und Ordnungsrecht spricht im Rahmen der ordnungsrechtlichen Unterbringung von „unfreiwillig obdachlosen“ Personen. Dies bezeichnet Menschen, die keine Möglichkeit haben, unterzukommen, und nicht auf der Straße sein wollen. Im Text wird dieser Begriff verwendet, wenn von der Unterbringungsverpflichtung der Behörden die Rede ist.

1 313.000 – 337.000 (Stichtag 31.05.2018): Schätzung der Gesellschaft für innovative Sozialforschung e.V. im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 203); 542.000 (Stichtag 30.06.2018): Schätzung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W (2019c)).

2 FEANTSA: <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf> (abgerufen am 07.02.2020) beziehungsweise Busch-Geertsema (2018a).

In den politischen Fokus rückt das Thema Wohnungslosigkeit dann, wenn der Wohnraum knapp ist, das „Problem“ sichtbar wird und Bilder produziert, die nicht in Übereinstimmung mit dem Wohlfahrtsstaat sind – wie zuletzt in den 1980er-Jahren in der damaligen Bundesrepublik Deutschland. Der dort vorherrschende Wohnungsmangel und die damit einhergehende Zahl von Wohnungslosen war Auslöser für einen – in der Praxis bereits länger debattierten – zentralen Umbau des Wohnungslosenhilfesystems. Nachdem sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt in den 1990er und frühen 2000er Jahren wieder entspannt hatte, spielte das Thema Wohnungslosigkeit kaum mehr eine Rolle in der politischen Debatte. Aus Studien generierte Erkenntnisse zum Ausmaß und Umfang von Wohnungslosigkeit bezogen sich fast ausschließlich auf die alten Bundesländer, Daten zu den neuen Bundesländern gibt es kaum.³

Die steigende Zahl der Wohnungslosen⁴ in den letzten Jahren hat – auch im Kontext von Armut, Wohnraumverknappung und Zuwanderung (aus EU-Ländern und Drittstaaten) – zur Erkenntnis geführt, dass das Wissen über Ausmaß und Lebensbedingungen wohnungsloser Menschen in Deutschland nur sehr begrenzt ist. Die wenigen verfügbaren Daten weisen auf eine steigende Zahl von Wohnungslosen hin – und insbesondere auf eine steigende Zahl von Wohnungslosen, die durch die Kommunen untergebracht werden müssen: In Niedersachsen ist die Zahl von 4505 Personen im Jahr 2013 auf 6588 Personen im Jahr 2016 angestiegen.⁵ Der Anteil der kommunal untergebrachten Personen am Gesamtanteil der Wohnungslosen ist sehr hoch: In NRW waren zum Stichtag 30. Juni 2018 knapp 70 Prozent der Wohnungslosen (30.736 Personen) durch die Kommunen untergebracht.⁶

Die Kommunen sind aus den Ordnungs- und Polizeigesetzen der Länder verpflichtet, unfreiwillig obdachlosen Menschen eine Unterbringung zu gewähren, die sogenannte ordnungsrechtliche Unterbringung. Weitergehende Anforderungen

an das Wo und Wie der Unterbringung sind nicht gesetzlich geregelt, sondern werden von der Rechtsprechung entwickelt. In der Praxis sieht die Unterbringung von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich aus: Wohnungslose können in „Normalwohnraum“ (Wohnungen) untergebracht werden oder aber in Mehrbettzimmern in Sammelunterkünften; hygienisch einwandfrei oder an der Grenze zur Verwahrlosung; am Rande der Stadt oder nah zur ärztlichen und sozialen Versorgung; mit Anknüpfung an das Hilfesystem und damit der Möglichkeit, wieder eine Wohnung zu erlangen, oder völlig auf sich gestellt.

Über das Ausmaß, die Bedingungen und Dauer der ordnungsrechtlichen Unterbringung Wohnungsloser liegen bundesweit keine verlässlichen Daten vor. Dies ist umso erstaunlicher, als die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Personen in den letzten Jahren gestiegen ist.⁷ Die ordnungsrechtliche Unterbringung findet nicht mehr – wie eigentlich vom Gesetzgeber vorgesehen – für eine sehr kurze Zeit statt, sondern dauert in vielen Fällen mehrere Monate bis Jahre, teilweise bis an das Lebensende der Betroffenen. Dieser Entwicklung vom Notversorgungssystem hin zu einer mittel- bis längerfristigen Unterbringungsform ist bis heute keine entsprechende Entwicklung von Standards gefolgt.

Dieser Situation stehen grund- und menschenrechtliche Verpflichtungen Deutschlands gegenüber – in erster Linie das Recht auf Wohnen als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (Artikel 11 UN-Sozialpakt). Dabei zielt das Recht auf Wohnen nicht auf die Bereitstellung einer spezifischen Wohnung durch den Staat ab. Der Staat muss aber in einer Gesamtstrategie durch gesetzliche und politische Maßnahmen darauf hinwirken, dass alle Menschen ihr Recht auf angemessenes Wohnen wahrnehmen können. Das Recht auf menschenwürdiges Wohnen ergibt sich auch aus dem Grundgesetz (Artikel 1 iVm Artikel 20 GG) beziehungsweise der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

3 Erste umfassende Erkenntnisse liegen seit September 2019 vor, vgl. Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019).

4 Die Steigerung wird aus den Schätzungen der BAG W deutlich (2019c) sowie aus den Zahlen der Bundesländer (Kapitel 2.1 und 4.2).

5 Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018b), S. 5. Siehe auch Kapitel 4.2.

6 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 3.

7 Kapitel 4.2.

Daher hat sich das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der Situation in diesen (Not-) Unterkünften – konkret der ordnungsrechtlichen Unterbringung Wohnungsloser durch die Kommunen – beschäftigt. Ein Überblick über den Erkenntnisstand (Kapitel 2) verdeutlicht, dass es bisher kaum verlässliche Daten zum Ausmaß von Wohnungslosigkeit und nur begrenzt Erkenntnisse zu den Lebenslagen wohnungsloser Menschen gibt. In einer rechtlichen Analyse (Kapitel 3) wird untersucht, welche Anforderungen sich aus dem Grund- und Menschenrechtsschutz für die ordnungsrechtliche Unterbringung ergeben. Die empirische Analyse (Kapitel 4) fokussiert auf die Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung. Dafür hat das Institut insgesamt 28 Interviews mit Expert_innen (wohnungslose Menschen, Behörden, freie Träger) geführt sowie Studien und Informationen der Länder beziehungsweise Kommunen ausgewertet. Insgesamt erlaubt die Analyse keine repräsentativen Aussagen zur Unterbringungssituation wohnungsloser Menschen in Deutschland. Sie wirft exemplarisch Schlaglichter auf zentrale Problemlagen.

Fallbeispiel: 81-jähriger Rentner seit 10 Jahren in der ordnungsrechtlichen Unterbringung

Herr R.⁸ ist 81 Jahre alt. Bis 2009 lebte er zusammen mit seiner Mutter in einer Wohnung. Als diese verstarb, lief er zunächst einen Tag verwirrt durch die Stadt und meldete sich schließlich bei der Polizei. Diese empfahl ihm, sich an das lokal zuständige Sozialamt zu wenden. Weil er nicht mehr in der ehemals gemeinsamen Wohnung wohnen wollte, vermittelte ihm das Sozialamt damals übergangsweise in ein Wohnheim (ordnungsrechtliche Unterbringung, circa 350 Bewohner_innen).

In diesem Wohnheim wohnt Herr R. seit zehn Jahren. Er bezieht eine monatliche Rente von etwas weniger als 1000 Euro. Für das Zimmer zahlt er 600 – 700 Euro monatlich. Er wohnt alleine in einem kleinen Zimmer (circa 12 m²); Dusche, Toiletten und Küche teilt er sich mit anderen Personen. Um zusätzlich etwas zu verdienen, sammelt Herr R. Flaschen. Herr R. kommt täglich zum Abendessen in eine Wohnungslosentagesstätte.

Herr R. sucht bereits seit Langem eine eigene Wohnung, vor allem in Zeitungsanzeigen. Angebote, die er selbst ausfindig gemacht hatte, übersteigen deutlich seine finanziellen Möglichkeiten. Die Sozialarbeiter_innen im Wohnheim haben keine Kapazitäten, ihm bei der Wohnungssuche zu helfen, da sie alle 350 Bewohner_innen bei Anträgen zu Wohnberechtigungsscheinen, ALG etc. unterstützen. Allerdings wird Herr R. bei der Wohnungssuche durch den Sozialarbeiter der Wohnungslosentagesstätte, in der Herr R. täglich verkehrt, unterstützt. Jedoch gibt es so gut wie keine Wohnungen, die für Herrn R. bezahlbar wären und in seinem vertrauten sozialen Wohnumfeld liegen. Er hat eine enge Bekannte in seinem Alter, die ihn regelmäßig besucht. Eine Wohnung in ihrem Umfeld wäre daher wichtig.

⁸ Hier und im weiteren Verlauf des Textes wurden Name und aktueller Aufenthaltsort zum Schutz der Betroffenen verändert. Die Fälle wurden geschildert von Fachberatungsstellen für Wohnungslose (in behördlicher oder freier Trägerschaft).

2 Wohnungslosigkeit in Deutschland – Überblick zum Erkenntnisstand

2.1 Zahl der wohnungslosen Menschen

Es gibt in Deutschland bisher keine bundesweite Statistik zur Zahl der wohnungslosen Menschen. Somit ist aktuell nicht umfassend bekannt, wie viele Menschen wohnungslos sind, wer diese Menschen sind, wo sie untergebracht sind, wie lange sie auf der Straße leben oder in Notunterkünften bleiben. Es gibt zwei aktuelle Schätzungen zu jeweils einem Stichtag in 2018: Die Gesellschaft für innovative Sozialforschung e.V. schätzt zwi-

schen 313.000 und 337.000 wohnungslose Menschen (31.05.2018).⁹ Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. schätzt 542.000 wohnungslose Menschen (30.06.2018).¹⁰ Die beiden Schätzungen lassen sich nicht miteinander vergleichen, da sie auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden beruhen und nicht die gleichen Personengruppen umfassen. Die Unterschiede lassen sich insbesondere darauf zurückführen, dass die zweite Schätzung im Gegensatz zur ersten eine Dunkelziffer miteinberechnet und die Zahl der anerkannten wohnungslosen Geflüchteten grundlegend anders geschätzt wird. Die

Gesetz über eine bundesweite Wohnungslosen-Statistik ab 2022

Am 16.1.2020 hat der Bundestag die Einführung einer bundesweiten Wohnungslosenstatistik beschlossen.¹¹ Damit werden ab dem Jahr 2022 Daten zum Ausmaß von Wohnungslosigkeit in Deutschland erhoben. Erfasst werden sollen künftig alle zwei Jahre jene wohnungslosen Menschen, die zum Stichtag 31.01. in Wohnunterkünften der Kommune oder Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe untergebracht waren. Erhebungsmerkmale sind unter anderem Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit, Haushaltstyp- und -größe sowie die Dauer der Unterbringung. Die Einführung der Statistik greift eine langjährige Forderung der Verbände auf. Mit den Daten wird es erstmals möglich sein, verlässliche Aussagen zu einer Teilgruppe der Wohnungslosen in

Deutschland zu treffen. Bisher gab es für das Bundesgebiet nur Schätzungen beziehungsweise Statistiken für einige wenige Bundesländer.

Allerdings bleibt eine relativ große Gruppe der Wohnungslosen auch durch die neue bundesweite Statistik unerfasst, insbesondere Menschen, die verdeckt wohnungslos leben (bei Freund_innen oder Bekannten nächtigen) sowie Menschen, die auf der Straße leben. Ebenso wird die Statistik keine Erkenntnisse dazu bringen, wie viele der erfassten Wohnungslosen eine Behinderung haben. Umso wichtiger ist es, dass diese Defizite durch die vereinbarte „ergänzende Berichterstattung“ aufgefangen werden.

⁹ Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 203. Die Schätzung wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt. Zur Schätzmethode: ebd., S. 192 ff.

¹⁰ Geschätzt wird außerdem eine Jahresgesamtzahl für 2018 von 678.000 Wohnungslosen (BAG W (2019c)). Zur Schätzmethode vgl. Specht / Neupert (2019).

¹¹ Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG). Das Gesetz war zum Zeitpunkt der Drucklegung dieser Analyse (März 2020) noch nicht in Kraft getreten.

Schätzungen werden ab 2022 durch eine bundesweite Wohnungslosenstatistik ergänzt.

Genauere Aussagen dazu, wer diese wohnungslosen Personen in Deutschland sind, können somit bisher nur sehr grob erfolgen: Ein großer Anteil der Wohnungslosen in Deutschland sind Geflüchtete mit Schutzstatus, die nach erfolgreichem Abschluss des Asylverfahrens nicht mehr verpflichtet sind, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen.¹² Die Mehrheit der Wohnungslosen ist alleinstehend. Der Frauenanteil an der Gesamtzahl der Wohnungslosen wird auf zwischen 27 und 37 Prozent geschätzt; der Anteil der Kinder zwischen acht und 25 Prozent. Bei den wohnungslosen Geflüchteten mit Anerkennungsstatus wird der Kinderanteil auf rund 37 Prozent geschätzt.¹³

Einige Bundesländer erheben Daten zum Ausmaß von Wohnungslosigkeit (siehe Tabelle), die allerdings nicht miteinander vergleichbar sind.¹⁴ Nordrhein-Westfalen (NRW) ist bisher das einzige Bundesland, welches auf eine jahrzehntelange statistische Erfassung von Daten zu wohnungslosen Personen zurückgreifen kann. Dort waren zum Stichtag 30. Juni 2018 insgesamt 44.434 Personen wohnungslos gemeldet. Dies ist ein deutlicher Anstieg zu den Vorjahren (2017: 32.286; 2016: 25.045; 2015: 20.996).¹⁵ Von den erfassten Wohnungslosen waren 14,3 Prozent unter 18 Jahre, mehr als zwei Drittel männlich (69,7 Prozent) und mehr als ein Drittel (37 Prozent) hatten eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit. Vergleichbare amtliche Statistiken werden beispielsweise auch in Bayern und seit 2017 auch in Rheinland-Pfalz geführt.¹⁶ In Hamburg und Berlin wird außerdem die Zahl der Personen erhoben, die auf der Straße leben.¹⁷

Maßnahmen der Länder zur Erfassung des Ausmaßes von Wohnungslosigkeit

Bundesland	Art der Erfassung	Erfasste Personengruppen und Zeitabstände
Hamburg	Unregelmäßige Abfrage beim zentralen Unterbringer ¹⁸ (durch Fraktionen der Bürgerschaft)	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen ¹⁹
	Befragung in Anlaufstellen für obdachlose Menschen	Menschen, die auf der Straße leben und jene, die in Notunterkünften untergekommen sind (1996, 2002, 2009, 2018) ²⁰
Niedersachsen	Regelmäßige Erhebung	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen (Stichtagserhebung: 2011, 2012, 2013, 2016); Erfassung von Wohnungslosen, die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII ²¹ in Anspruch nehmen ²²

12 Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019) gehen von einem Anteil von 50 Prozent aller Wohnungslosen aus (S. 111). Die BAG W schätzt den Anteil der wohnungslosen Geflüchteten dreimal höher als den der anderen Wohnungslosen (2019c, S. 1).

13 Schätzungen Haushaltstyp (alleinstehend): BAG W (2019c), Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 112; Schätzungen Frauen/ Kinderanteil: BAG W (2019c), Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 114 ff. Die BAG W-Zahlen beziehen sich lediglich auf die Wohnungslosen, die nicht zu den Geflüchteten mit Anerkennungsstatus gehören.

14 Die Unterschiede beziehen sich unter anderem auf den Kreis der erfassten Personen und den Erfassungszeitraum.

15 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 4. Die Zahl umfasst zwei Personengruppen: die kommunal ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen und die durch freie Träger der Wohnungslosenhilfe untergebrachten beziehungsweise betreuten Wohnungslosen.

16 Bayern: <https://www.stmas.bayern.de/wohnungslosenhilfe/>; Rheinland-Pfalz: <https://msagd.rlp.de/de/service/presse/detail/news/detail/News/einfuehrung-einer-wohnungsnotfallstatistik-in-rheinland-pfalz/> (beide abgerufen am 07.02.2020).

17 Hamburg: Ratzka / Kämper (2018); Berlin: Senat von Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2020). Zu den Unterschieden in der Erfassung: Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 174 ff.

18 Eine Anstalt des öffentlichen Rechts (Trägerin: Stadt Hamburg) ist für die ordnungsrechtliche Unterbringung zuständig.

19 Aktuellste Zahlen: Freie und Hansestadt Hamburg (2019), S. 32.

20 Aktuellste Zahlen: Ratzka / Kämper (2018).

21 Durch freie Träger der Wohnungslosenhilfe untergebrachte beziehungsweise betreute Wohnungslose.

22 Aktuellste Zahlen: Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018a).

Bundesland	Art der Erfassung	Erfasste Personengruppen und Zeitabstände
Nordrhein-Westfalen	Fortlaufende amtliche Statistik	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen und Personen, die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch nehmen (jährliche Stichtagserhebung, seit 2011) ²³
Rheinland-Pfalz	Fortlaufende amtliche Statistik	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen und Personen, die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch nehmen (jährliche Stichtagserhebung, seit 2017) ²⁴
Bayern	Zweimalige Erfassung	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen und Personen, die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch nehmen (2014 und 2017) ²⁵
Baden-Württemberg	Einmalige Erfassung	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen und Personen, die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch nehmen (2014) ²⁶
Berlin	Unregelmäßige Abfrage bei den Bezirken (durch Fraktionen des Abgeordnetenhauses)	Erfassung von ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen ²⁷
	Straßenzählung obdachloser Menschen	Menschen, die auf der Straße leben (2020) ²⁸
Bremen	Unregelmäßige Abfrage (durch Fraktionen der Bürgerschaft)	Erfassung von in Notübernachtungen, Schlichthotel und Pensionen untergebrachten Wohnungslosen ²⁹
Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen	Keine Erfassung	-

Quelle: Eigene Zusammenstellung | Anmerkung: Stand Februar 2020. Mit Einführung der amtlichen bundesweiten Wohnungslosenstatistik sind alle Länder ab 2022 verpflichtet, bestimmte Gruppen Wohnungsloser zu erfassen.

Aus den wenigen verfügbaren Zahlen lassen sich einige Entwicklungen ablesen: So ist die Zahl der Wohnungslosen in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Dies zeigt sich sowohl in den Schätzungen zur Gesamtzahl der Wohnungslosen in Deutschland³⁰ als auch in den verfügbaren amtlichen Statistiken der Länder³¹. Ein Grund für den

Anstieg ist die große Zahl der Geflüchteten mit Schutzstatus, die – weil sie keine Wohnung finden – nach wie vor in den Gemeinschaftsunterkünften leben müssen.³² Deutlich angestiegen ist auch – gemessen an der Gesamtzahl der Wohnungslosen – der Anteil der wohnungslosen Frauen sowie derjenigen Wohnungslosen mit nichtdeutscher

23 Aktuellste Zahlen: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019); bereits seit 1965: jährliche Stichtagserhebung zu wohnungslosen Personen.

24 Bisher keine Ergebnisse veröffentlicht.

25 Aktuellste Zahlen: Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019).

26 Evers / Ruhstrat (2015). Die Zahl der Personen, die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch nehmen, wird regelmäßig durch die Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg erfasst.

27 Aktuellste Zahlen: Abgeordnetenhaus von Berlin (2018), S. 4.

28 Aktuellste Zahlen: Senat von Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2020).

29 Aktuellste Zahlen: Bremische Bürgerschaft (2016), S. 2 ff.

30 BAG W (2019c).

31 Zum Beispiel ist in NRW die Anzahl an wohnungslosen Personen, die in den kommunalen Einrichtungen sowie denen der freien Träger untergebracht bzw. betreut wurden, zwischen 2014 und 2018 von 20.468 auf 44.434 Personen gestiegen. (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 4).

32 Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019) gehen von einem Anteil von 50 Prozent aller Wohnungslosen aus (S. 111). Die BAG W schätzt den Anteil der wohnungslosen Geflüchteten dreimal höher als den der anderen Wohnungslosen (2019c, S. 1). In Hamburg ist ihre Zahl drei Mal höher als die aller anderen Wohnungslosen, die ordnungsrechtlich untergebracht sind: Freie und Hansestadt Hamburg (2019), S. 32.

Fallbeispiel: Zwangsweise getrennt lebende syrische Familie

Familie A. kommt aus Syrien, alle Familienmitglieder haben einen anerkannten Flüchtlingsstatus. Der Vater der Familie reiste mit einem Kind (10 Jahre) bereits 2015 ein, im Oktober 2018 kamen seine Frau und drei weitere Kinder (7, 13 und 17 Jahre) per Familiennachzug nach [Großstadt].

Der Vater und das zehnjährige Kind haben nach ihrer Ankunft in Deutschland schnell eine kleine Wohnung gefunden (zwei Zimmer). Seitdem er weiß, dass seine Familie nachziehen wird (Dezember 2016), ist er auf der Suche nach einer Wohnung für die ganze Familie. Das Jobcenter verlangt für die Übernahme der Wohnkosten,

dass pro Familienmitglied ein Raum zur Verfügung stehen muss, in Ausnahmefällen können sich die Kinder auch ein Zimmer teilen. Entsprechend große Wohnungen (4/5-Zimmer-Wohnungen) sind jedoch für die Familie nicht erschwinglich und in [Großstadt] nicht ausreichend vorhanden. Vermieter_innen haben den Einzug der Familie in kleinere Wohnungen bereits mehrfach abgelehnt.

Die Mutter wohnt daher mit drei Kindern in einer Gemeinschaftsunterkunft; der Vater mit einem Kind in einer 2-Zimmer-Wohnung im gleichen Stadtteil.

Staatsangehörigkeit³³. Einen deutlichen Anstieg gibt es auch bei den von Wohnungslosigkeit betroffenen Kindern.³⁴ Zahlen aus Hamburg verdeutlichen, dass sich dort in den letzten zehn Jahren die Zahl der Personen, die ohne jede Unterkunft auf der Straße leben, fast verdoppelt hat.³⁵

2.2 Forschungsstand: Wie geht es wohnungslosen Menschen?

Es liegen keine umfassenden Erkenntnisse zur Situation wohnungsloser Menschen vor. Quantitative Studien zum Umfang und Ausmaß von Wohnungslosigkeit sind überwiegend regional begrenzt; wenige Erkenntnisse gibt es zum ländlichen Raum³⁶ sowie zu den neuen Bundesländern³⁷.

Darüber hinaus liegt eine Reihe von Evaluationen konkreter Modellprojekte vor. Bestehende qualitative Studien befassen sich mit den Lebenslagen wohnungsloser Menschen. Dabei beziehen sich die Erkenntnisse überwiegend auf alleinstehende Männer. Es gibt kaum partizipative Forschungsansätze und wenige Studien, die die Betroffenenperspektive systematisch erfassen³⁸. Es fehlt an Wissen, wie Wohnungslosigkeit überwunden werden kann.³⁹

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Wohnungslosigkeit überwiegend in der materiellen Situation (unter anderem Mietschulden) begründet ist – oft in Kombination mit weiteren Risikofaktoren wie geringem Einkommen beziehungsweise Mischeinkommen, Konflikten im familiären Umfeld, Entlassungen aus institutionellen Einrichtungen (zum Beispiel Gefängnissen, der Psychiatrie oder der Jugendhilfe) oder gesundheitlichen

33 Das verdeutlichen beispielsweise die Daten der BAG W zu wohnungslosen Menschen, die Hilfeleistungen nach §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch nehmen. Laut diesen stieg der Frauenanteil von 22,2 Prozent (2011) auf 27 Prozent (2017), der Anteil von Wohnungslosen mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit von 9,1 Prozent (2007) auf 29,7 Prozent (2016) (vgl. Neupert (2018), S. 124 f.). Ähnliche Trends lassen sich auch aus den Statistiken der Länder zur ordnungsrechtlichen Unterbringung ablesen (Kapitel 4.2.1).

34 Laut Schätzung der BAG W sind im Jahr 2016 rund doppelt so viele Kinder wohnungslos gewesen als im Jahr 2008 (Kinder mit einem Elternteil: 4,7 Prozent (2016), 2,8 Prozent (2008); Kinder mit einem Paar: 5,1 Prozent (2016), 2,5 Prozent (2008); vgl. BAG W (2008b), S. 7, BAG W (2018), S. 3). In Niedersachsen hat sich die Zahl der minderjährigen Wohnungslosen, die ordnungsrechtlich untergebracht sind, von 2013 (910) auf 2016 (1.805) fast verdoppelt (Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018b), S. 7).

35 Von 1.029 Personen im Jahr 2009 auf 1.910 Personen im Jahr 2018 (vgl. Ratzka / Kämper (2018), S. 12).

36 Unter anderem: Evers / Ruhstrat (2015); Evers / Ruhstrat (2010).

37 Ausnahme: Busch-Geertsema / Ruhstrat (1998).

38 Ausnahme zum Beispiel Gerull (2018). Zu den möglichen Gründen siehe Gerull (2010).

39 Vereinzelt, siehe zum Beispiel Gerull (2016).

Einschränkungen.⁴⁰ Von Wohnungslosigkeit betroffene Menschen sind häufig langzeitarbeitslos und haben geringe Bildungsqualifikationen.⁴¹ Sie leben überwiegend von Transferleistungen.⁴² Viele Wohnungslose sind mit sogenannten multiplen Problemlagen konfrontiert, beispielsweise wenn zu einer Suchterkrankung noch eine weitere chronische Erkrankung oder eine psychische Beeinträchtigung kommt. Es fehlt ihnen an ausreichendem Zugang zu medizinischer Versorgung.⁴³ Wohnungslose sind – in unterschiedlicher Ausprägung – sozial isoliert und erfahren Stigmatisierung, Diskriminierung und Gewalt im öffentlichen Raum.⁴⁴

Einige qualitative Studien enthalten Ergebnisse zur Lage betroffener Gruppen. So stehen bei wohnungslosen Frauen nicht selten Gewalterfahrungen wie sexueller Missbrauch und häusliche Gewalt in direktem Zusammenhang mit ihrer Wohnungslosigkeit. Frauen sind häufig verdeckt wohnungslos und begeben sich damit in (auch sexuelle) Abhängigkeiten. Sie meiden gemischtgeschlechtliche Unterbringungsformen und suchen seltener Hilfe. Das bestehende Hilfesystem ist nur sehr bedingt auf wohnungslose Frauen ausgerichtet.⁴⁵

Zu anderen Gruppen gibt es nur vereinzelt Erkenntnisse: So tritt Wohnungslosigkeit gehäuft im Zusammenhang mit psychischen Erkrankungen auf. Die Erkrankungen bestehen teilweise vermut-

lich bereits vor der Wohnungslosigkeit, können sich aber auch erst währenddessen entwickeln oder chronifizieren.⁴⁶ Bei jungen wohnungslosen Menschen unter 25 Jahre tritt Wohnungslosigkeit in vielen Fällen unmittelbar vor oder nach dem Erreichen der Volljährigkeit ein, wobei ein zentraler Aspekt für diese Lebenssituation die familiären Umstände sind.⁴⁷ Ganz vereinzelt gibt es auch Erkenntnisse zu wohnungslosen Menschen mit Migrationshintergrund,⁴⁸ älteren Wohnungslosen⁴⁹ oder wohnungslosen Familien⁵⁰, nicht aber beispielsweise zu LGBTI-Personen⁵¹.

2.3 Kontextbedingungen: Armut, Wohnungsnot, Zuwanderung

Das aktuelle Ausmaß von Wohnungslosigkeit ist eng verknüpft mit den steigenden Mieten und dem zunehmenden Wohnungsmangel einerseits sowie Zuwanderungen und der hohen Armutsquote andererseits.

Die Armutsquote⁵² in Deutschland ist unverändert hoch. Im Jahr 2018 lag sie bei 15,5 Prozent.⁵³ Dabei ist die Armutsquote regional sehr unterschiedlich verteilt: in den Stadtstaaten Berlin und Bremen, in NRW, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpom-

-
- 40 Zum Beispiel: Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 82-85, 149-154; Frietsch / Holbach (2016); BAG W (2018), S. 7; Knopp / Bleck / van Rießen (2014), S. 14 f.; Enders-Drägässer / Sellach (2005), S. 36-49; Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat (2005), S. 17, 44, 102 ff.; Fichtner u.a. (2005). S. 13 ff.
- 41 Zum Beispiel: Gerull (2016), S. 21 ff.; BAG W (2018), S. 3 ff.; Brem (2012), S. 314 ff.; Enders-Drägässer / Sellach (2005), S. 64-82.
- 42 Zum Beispiel: BAG W (2018), S. 4 f.; Knopp / Bleck / van Rießen (2014), S. 11; Enders-Drägässer / Sellach (2005), S. 50 ff.; Fichtner u.a. (2005), S. 44 ff.
- 43 Zum Beispiel: Brem (2012), S. 320 f.; Enders-Drägässer / Sellach (2005), S. 134 ff.; Fichtner u.a. (2005), S. 99 ff.
- 44 Unter anderem: Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 162; Gerull (2018); Gerull (2016), S. 21 ff.; Schulte-Scherlebeck / Lange / Kletzin (2015); Brem (2012), S. 322; Pollich (2012); Fichtner u.a. (2005), S. 71 ff.; Rosenke (2005); Breuer (2005).
- 45 Unter anderem: Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2019); Hauprich (2018); Köppen / Krägeloh / Heise (2012); Enders-Drägässer / Sellach (2005); Enders-Drägässer / Huber / Sellach (2004).
- 46 So auch die Seewolf-Studie (Bäumel u.a. 2017), deren Ergebnisse aber umstritten sind: Busch-Geertsema (2018b); Diakonie/EBET (2017).
- 47 Hoch (2016a und b); Frietsch / Holbach (2016); Knopp / Bleck / van Rießen (2014). Für einen Überblick über die aktuelle Datenlage zu jungen Wohnungslosen siehe Deutscher Bundestag (2018a).
- 48 Pries / Tuncer-Zengingül (2012).
- 49 Brem (2012); Brem / Seeberger (2009).
- 50 Gerull / Wolf-Ostermann (2012).
- 51 So auch Hniopek / Thiele (2019).
- 52 Anteil der Personen an der Gesamtbevölkerung, deren Haushaltsnettoeinkommen weniger als 60 Prozent des mittleren Haushaltsnettoeinkommens der Gesamtbevölkerung beträgt.
- 53 Dabei ist sie im Vergleich zum Vorjahr minimal gesunken (2017: 15,8 Prozent). Siehe Pieper u.a. (2019), S. 8 ff. Zur öffentlichen Debatte bezüglich der Armutsquote siehe auch: Spiegel Online vom 20.09.2016: <https://www.spiegel.de/spiegel/georg-cremer-fordert-mehr-fakten-in-der-debatte-um-armut-a-1112816.html> (abgerufen am 07.02.2020).

mern ist sie am höchsten.⁵⁴ Besonders betroffen sind Arbeitslose, Alleinerziehende, Menschen mit geringem Qualifikationsniveau und Migrant_innen.⁵⁵ Schaut man nach dem „Wohnstatus“, so wird deutlich, dass Armut auch ein „Mieterproblem“ ist: 28,9 Prozent der zur Miete wohnenden Personen sind arm, aber nur 4,1 Prozent derjenigen, die Eigentum besitzen.⁵⁶

Gleichzeitig gibt es einen großen Mangel an bezahlbarem und diskriminierungsfrei zugänglichem Wohnraum, vor allem in den Großstädten, aber auch in anderen Regionen Deutschlands. Angebots- und Bestandsmieten sind, insbesondere in den Großstädten und Ballungszentren, in den letzten Jahren stark angestiegen, Tendenz steigend.⁵⁷ Der soziale Wohnungsbau, ursprünglich gedacht für Personen, die nur über ein geringes Einkommen verfügen und somit auf dem freien Wohnungsmarkt benachteiligt sind, ist seit Jahren rückläufig: Gab es 2006 deutschlandweit noch 2,01 Millionen, Sozialwohnungen lag die Anzahl Ende 2018 nur noch bei 1,18 Millionen. Zwar werden in vielen Kommunen aktuell wieder neue Sozialwohnungen geschaffen, diese Zahl ist aber weitaus geringer als die Zahl jener Wohnungen, die jährlich aus der Sozialbindung herausfallen.⁵⁸

Besonders von der Situation am Wohnungsmarkt betroffen sind Menschen mit unterdurchschnittlichem Einkommen. Nicht nur gibt es für sie zu wenig bezahlbaren Wohnraum, sie müssen auch überproportional viel Geld für Miete ausgeben: Im

Jahr 2014 zahlten 40 Prozent aller Haushalte mehr Miete, als sie sich nach ihrem Einkommen leisten könnten, bei knapp 19 Prozent betrug die Miete sogar mehr als 40 Prozent ihres Einkommens.⁵⁹ Sozialverbände bemängeln seit Langem, dass die Höhe des Betrags, den Leistungsbezieher_innen nach SGB II für Unterkunft und Heizung erstattet bekommen (sogenannte Kosten der Unterkunft), nicht ausreicht, um die tatsächlichen Mietkosten zu decken.⁶⁰ In der Folge wohnen Menschen in Haushalten mit unterdurchschnittlichem Einkommen qualitativ schlechter, das heißt auf zu wenig Raum und mit unterdurchschnittlichen Ausstattungsstandards.⁶¹ Dabei ist die Anzahl und Ausstattung der verfügbaren (Sozial-)Wohnungen das Eine – selbst wenn diese Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt existieren, sind sie für bestimmte Gruppen, beispielsweise Migrant_innen oder Geflüchtete,⁶² nicht oder nur sehr schwer zugänglich.

Nicht zuletzt spielt die Zuwanderung – aus EU-Ländern und Drittstaaten – eine nicht unbedeutende Rolle bei der Entwicklung von Wohnungslosigkeit: Schätzungen gehen davon aus, dass ein großer Teil der wohnungslosen Menschen in Deutschland Geflüchtete sind, die – trotz Anerkennung eines Schutzstatus – nach wie vor in Gemeinschaftsunterkünften leben müssen.⁶³

54 Statistisches Bundesamt: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/aktuell-armutsgefaehrung.html> (abgerufen am 07.02.2020). Ausführlicher: Pieper u.a. (2019).

55 Ausführlich: Pieper u.a. (2019).

56 Bezogen auf die Armutsquote 2017 (Aust u.a. (2018), S. 24).

57 Zum Beispiel: Deutscher Bundestag (28.08.2019); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung): <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Immobilienmarktbeobachtung/ProjekteFachbeitraege/mieten/start-node.html> (abgerufen am 07.02.2020); Tagesspiegel vom 26.12.2018: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/mieterbund-warnt-mieten-steigen-unaufhaltsam-und-kein-ende-in-sicht/23798760.html> (abgerufen am 07.02.2020).

58 Deutscher Bundestag (28.08.2019), S. 4; Tagesschau vom 14.08.2019: <https://www.tagesschau.de/inland/sozialwohnungen-111.html> (abgerufen am 07.02.2020).

59 Lebuhn u.a. (2017), S. 69. Eine Mietbelastungsquote von über 30 Prozent gilt als problematisch, da dann nicht genug Geld zur sonstigen Lebensführung bleibt.

60 Sozialverband VdK: https://www.vdk.de/deutschland/pages/presse/presse-statement/77459/vdk_wohnen_ist_ein_menschenrecht_fuer_alle (abgerufen am 07.02.2020); Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: <https://www.bagfw.de/gremien-themen/sozialkommission-ii/detail/position-der-bagfw-zur-ermittlung-angemessener-kosten-der-unterkunft-und-heizung-im-sgb-ii-und-xii-und-weitere-vorschlaege> (abgerufen am 07.02.2020).

61 Holm (2019), S. 102.

62 ADS (2020); Auspurg u.a. (2019); ADS (2015); BR Data/Spiegel Online (2017): <https://www.hanna-und-ismail.de/> (abgerufen am 07.02.2020).

63 Siehe Kapitel 2.1.

2.4 Entwicklungen in Politik und Gesetzgebung

Dass das Wohnen die soziale Frage in Deutschland geworden ist, wird von Politiker_innen aller Parteien auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene anerkannt. Bundespolitische Maßnahmen der letzten Jahre stellen darauf ab, mehr (bezahlbaren) Wohnraum zu schaffen, beispielsweise wurde die soziale Wohnraumförderung gestärkt: So kann der Bund den Ländern seit April 2019 aufgrund einer Änderung des Grundgesetzes zusätzliche Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau bereitstellen. Die sogenannte Mietpreisbremse wurde 2015 eingeführt und 2018 reformiert, um Mietsteigerungen zu regulieren.⁶⁴ Sowohl die Erhöhung des Wohngeldes⁶⁵ als auch die Anhebung der Grenze für die Wohnkosten auf kommunaler Ebene zielen darauf ab, Haushalte mit geringem oder keinem Einkommen dabei zu unterstützen, Mietkosten zu tragen beziehungsweise angemessen wohnen zu können.

Mit der Beauftragung eines umfassenden Forschungsprojekts (durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales) wurde anerkannt, dass nach wie vor wenig Wissen zur Situation Wohnungsloser in Deutschland vorhanden ist.⁶⁶ Begrüßenswert ist daher auch die Entscheidung, eine bundesweit einheitliche Wohnungslosenstatistik einzuführen.⁶⁷ Vonseiten der Fachverbände wird seit Langem kritisiert, dass es an einer bundesweiten Strategie zur Prävention von Wohnungslosigkeit fehle.⁶⁸

Ob und wie umfassend die Bundesländer die Wohnungslosigkeit bekämpfen, ist unterschiedlich. Es überwiegen Einzelmaßnahmen, umfangreiche

Gesamtansätze fehlen weitestgehend. So erfassen einige Länder das Ausmaß der Wohnungslosigkeit und/oder fokussieren auf eine landesweite Koordinierung der Wohnungslosenhilfe und/oder eine Unterstützung der Kommunen durch Landesaktionsprogramme. Andere Bundesländer wiederum sehen keine Handlungsnotwendigkeit für einen landesweiten Ansatz, sondern verweisen bei der Zuständigkeit für die Überwindung von Wohnungslosigkeit in erster Linie auf die Kommunen.⁶⁹

Beispielsweise wurden in Niedersachsen und Bayern zentrale Koordinierungsstellen der Wohnungslosenhilfe eingerichtet, die unterschiedlich strukturiert und mandatiert sind. Die beiden bayerischen Koordinierungsstellen beraten und vernetzen die ambulanten Beratungsstellen in den Kommunen und schlagen Modellprojekte vor, die sich mit der Betreuung und Beratung von wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen befassen.⁷⁰ Ein ähnliches Mandat hat die Zentrale Beratungsstelle in Niedersachsen.⁷¹ In Berlin soll im Jahr 2020 eine ganz andere Form der Koordinierung erreicht werden: Geplant ist, die ordnungsrechtliche Unterbringung Wohnungsloser gesamtstädtisch zu koordinieren.⁷²

Ein landesweites Aktionsprogramm zur Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit gibt es aktuell in Nordrhein-Westfalen. Seit 1996 werden hier Projekte der Kommunen und Freien Träger im Rahmen von Landesaktionsprogrammen unterstützt. Das aktuelle Programm „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ (seit 2016) stellt einerseits darauf ab, bedarfsgerechte Hilfen und Maßnahmen zur schnellen Vermittlung Wohnungsloser in eigenen Wohnraum auszubauen, und andererseits Maßnahmen zur Prävention von Wohnungslosigkeit

64 Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz – MietAnpG) vom 18.8.2018 (BGBl. I 2018, S. 2648 ff.). Vermutlich im März 2020 wird die Mietpreisbremse ein weiteres Mal angepasst.

65 Zuletzt: Gesetz zur Stärkung des Wohngeldes (Wohngeldstärkungsgesetz – WoGStärkG) vom 30.11.2019 (BGBl. I 2019, S. 1877 ff.).

66 Die Ergebnisse liegen seit September 2019 vor: Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019).

67 Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG), zum Zeitpunkt der Drucklegung dieser Analyse (März 2020) noch nicht in Kraft getreten.

68 Für eine Übersicht zu nationalen Strategien in ausgewählten europäischen Staaten: Deutscher Bundestag (2018b).

69 Siehe zum Beispiel: Landtag Brandenburg (2017); Landtag von Sachsen-Anhalt (24.04.2018).

70 Bayerischer Landtag: https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/17_0024276.pdf (abgerufen am 07.02.2020), S. 5.

71 Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen: <https://www.zbs-niedersachsen.de/> (abgerufen am 07.02.2020).

72 Senat von Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019), S. 29.

Fallbeispiel: Alleinerziehende Mutter mit drei Kindern

Frau L. ist 40 Jahre alt und alleinerziehend mit drei Kindern (6 Monate, 2 Jahre und 7 Jahre). Sie hat Gewalt in der Beziehung mit dem Vater der Kinder erlebt und ist deshalb mit diesen aus der gemeinsamen Wohnung geflüchtet. Sie reiste mit ihnen aus [Kleinstadt] nach [Großstadt], da sie hoffte, in einer größeren Stadt eher Unterstützung, Arbeit und eine Wohnung zu finden.

Die Familie kam im Januar 2019 in [Großstadt] an. Zunächst wohnte sie acht Wochen bei Bekannten, konnte dort aber nicht länger bleiben. Im März 2019 suchte Frau L. Hilfe in einer Notunterkunft für wohnungslose Familien. Die dortigen Sozialarbeiter_innen stellten einen Kontakt zur Sozialbehörde her. Im selben Monat konnten Frau L. und die Kinder in eine ordnungsrechtliche Unterkunft für Familien in einen anderen Stadtteil umziehen. Sie bewohnten dort ein 1-Zimmer-Apartment mit Bad und Küche. Diese Unterkunft sollte im April 2019 von der kommunalen Aufsichtsbehörde wegen mangelhafter hygienischer Bedingungen geschlossen werden. Auch Frau L. hatte sich beim zuständigen Sozialdienst über Kakerlaken beschwert. Daraufhin wurde ihr ein 1-Zimmer-Apartment in einem anderen Stadt-

bezirk angeboten, welches sie jedoch ablehnte, da dies für sie keine Verbesserung darstellte. Der verantwortlichen Sozialbehörde stehen aber keine größeren Unterkünfte zur Verfügung. Somit wohnte die Familie dort für weitere sechs Monate.

Im September 2019 ist Frau L. mit den Kindern in ein Hotel-Apartmenthaus (auch ordnungsrechtliche Unterbringung) in einen anderen Stadtteil umgezogen. Hier wohnt die vierköpfige Familie in einem Zimmer mit Kochzeile und eigenem Bad. Die älteste Tochter von Frau L. wurde in der Nähe der ersten Unterkunft eingeschult und braucht nun 90 Minuten für ihren Schulweg.

Frau L. bezieht Leistungen über das Jobcenter. Sie spricht regelmäßig beim Sozialamt vor, bräuchte aber dringend mehr Unterstützung beim Ausfüllen der Papiere und den administrativen Vorgängen (Leistungsbezug, Beantragung Wohnberechtigungsschein). Neben der Versorgung der drei Kinder bleibt keine Zeit für eine intensive Wohnungssuche. Das zuständige Sozialamt versucht aktuell, Frau L. in eine Mutter-Kind-Einrichtung zu vermitteln.

keit zu entwickeln.⁷³ In Berlin wurden im September 2019 neue Leitlinien der Wohnungslosenhilfe und Wohnungslosenpolitik verabschiedet⁷⁴. Andere Bundesländer haben kein dezidiertes Aktionsprogramm, widmen sich dem Thema Wohnungslosigkeit aber mit einzelnen Projekten oder Initiativen.

Diese Bemühungen auf Landesebene sagen noch nichts über den Erfolg der angestrebten Maßnahmen aus. Sie verdeutlichen aber, dass die Bundesländer unterschiedliche Ansätze im Umgang mit

wohnungslosen Menschen entwickelt haben, die sowohl das Ausmaß von Wohnungslosigkeit als auch die Problemlagen betroffener Menschen und die Unterstützung der Kommunen bei der Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit betreffen.

⁷³ Das Aktionsprogramm ist Teil der Landesinitiative "Endlich ein ZUHAUSE": <https://www.mags.nrw/hilfe-bei-wohnungslosigkeit> (abgerufen am 07.02.2020).

⁷⁴ Ebd.

3 Rechtliche Analyse: Das Recht auf Wohnen und Mindestanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung

Deutschland hat sich durch menschenrechtliche Verträge verpflichtet, allen Menschen das Recht auf Wohnen als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Auch aus dem Grundgesetz ergibt sich das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, zu dem auch eine Unterkunft gehört. Das Menschenrecht auf Wohnen zielt darauf ab, allen Menschen im Hoheitsbereich des Staates eine angemessene Unterkunft zu ermöglichen; es bedeutet jedoch nicht etwa das Recht des Einzelnen auf staatliche Bereitstellung einer spezifischen Wohnung. Vielmehr ist der Staat verpflichtet, in einer Gesamtstrategie durch gesetzliche und politische Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass alle Menschen ihr Recht auf angemessenes Wohnen wahrnehmen können.⁷⁵ Zu diesen Umsetzungselementen zählen etwa die Wohnungsbaupolitik und das Bau- und Bauplanungsrecht ebenso wie der gesetzliche Mieterschutz, Antidiskriminierungsgesetze, Sozialleistungsansprüche und das Recht auf kurzfristige Notunterbringung im Fall von Wohnungslosigkeit.

Diesem breiten Ansatz entsprechend hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpaktausschuss) 2018 Empfehlungen an Deutschland zu unterschiedlichen Aspekten des Rechts auf Wohnen ausgesprochen. Das Thema Wohnungslosigkeit war erneut Schwerpunkt: Der Ausschuss empfiehlt Deutschland, mehr bezahlbaren Wohnraum insbesondere für die am stärksten benachteiligten Gruppen, dazu zählen Wohnungslose, bereitzustellen. Außerdem empfiehlt er, die öffentlichen Ausgaben für Wohnen zu erhöhen, Wohnungslosigkeit zu verringern

und ausreichend Unterkünfte einschließlich Notunterkünften sowie soziale Rehabilitationszentren bereitzustellen. Nicht zuletzt empfiehlt der Ausschuss die Einführung einer Wohnungslosenstatistik nach Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit und anderen relevanten Kriterien. Der Ausschuss regt an, dass Deutschland Maßnahmen ergreift, um die Auswirkungen von Spekulationen auf Zugang zu bezahlbarem Wohnen auf dem städtischen Wohnungsmarkt einzudämmen.⁷⁶

Für die nachfolgende rechtliche Analyse wurde die Verankerung und Interpretation des Rechts auf Wohnen im internationalen Menschenrechtssystem und die Anwendung der Ergebnisse auf die vorübergehende Unterbringung wohnungsloser Menschen untersucht. Für die nationale Ebene wurden einschlägige Entscheidungen in den gängigen juristischen Datenbanken (juris, beck online) recherchiert und ausgewertet. Die vorhandene wissenschaftliche Literatur zum Thema wurde einbezogen.

Da ein erheblicher Teil der Menschen, die ordnungsrechtlich untergebracht sind, derzeit nicht nur vorübergehend, sondern längerfristig in der ihnen zugewiesenen Unterkunft verbleibt,⁷⁷ geht es im Weiteren um die Frage, was dies für die grund- und menschenrechtliche Bewertung bedeutet.

75 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 11; UN, Menschenrechtsrat (2018), Ziff. 7 und 8.

76 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2018), Ziff. 55.

77 Siehe hierzu Kapitel 4.2.

3.1 Das Recht auf Wohnen im nationalen und internationalen Recht

3.1.1 Das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen

Das Recht auf Wohnen findet sich bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und wurde in Folge mit dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) in Artikel 11 als Teilaspekt des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard in einen verbindlichen Vertrag überführt. Auch in anderen Menschenrechtsverträgen finden sich Aspekte des Rechts auf Wohnen, etwa in Artikel 5 lit. e) iii) Anti-Rassismus-Konvention, Artikel 27 Absatz 3 UN-Kinderrechtskonvention und Artikel 19 lit. a) UN-Behindertenrechtskonvention. Mit der Ratifikation eines menschenrechtlichen Vertrages übernimmt der Staat die Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht für die dort verankerten Rechte. Die Rechte aus den Menschenrechtsverträgen sind in Deutschland unmittelbar geltendes Recht und auch bei der Auslegung der nationalen Gesetze heranzuziehen (Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung).

Der UN-Sozialpaktausschuss betont, dass das Recht auf Wohnen mehr als „ein Dach über dem Kopf“ bedeutet; der Wohnraum muss angemessen sein. Die Angemessenheit ist zunächst länderspezifisch zu beurteilen, nämlich in Bezug zur wirtschaftlichen Situation eines Landes und zum allgemeinen Lebensstandard. Zudem hat der Ausschuss aber mit Geltung für alle Staaten sieben Kriterien herausgearbeitet, um die Angemessenheit einer Unterkunft zu beurteilen: der gesetzliche Schutz der Unterkunft, die Verfügbarkeit von Diensten, die Bezahlbarkeit des Wohnraums, seine

Bewohnbarkeit, der diskriminierungsfreie Zugang zu Wohnraum, ein geeigneter Standort und die kulturelle Angemessenheit.⁷⁸ Auch in Entscheidungen zu Individualbeschwerden hat sich der Ausschuss bereits mit einzelnen Verpflichtungen aus dem Recht auf Wohnen befasst.⁷⁹

Das Recht auf Wohnen ist auch für die Ausübung weiterer Menschenrechte von zentraler Bedeutung, etwa für das Wahlrecht oder die Rechte auf Privatsphäre, soziale Sicherheit, Arbeit oder Bildung.⁸⁰ Als angemessen kann eine Unterkunft zudem nur gelten, wenn sie in Übereinstimmung mit anderen menschenrechtlichen Verpflichtungen steht.⁸¹ Besonders relevant sind dabei das Recht auf Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt aus der Istanbul-Konvention des Europarats und das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Leben in der Gemeinschaft aus der UN-Behindertenrechtskonvention.

Das Menschenrecht auf Wohnen umfasst auch die staatliche Verpflichtung, Menschen im Falle von Wohnungslosigkeit unterzubringen.⁸² Für die kurzfristige Unterbringung in Notsituationen können dabei auch niedrigere Standards als angemessen angesehen werden als für eine dauerhafte Unterkunft. Allerdings weist die UN-Sonderberichtserstatlerin zum Recht auf angemessenes Wohnen darauf hin, dass die Staaten die Standards verbessern müssen, sobald abzusehen ist, dass Notunterkünfte nicht mehr nur vorübergehend, sondern als längerfristige Lösung dienen werden.⁸³

3.1.2 Verankerung und Umsetzung des Rechts auf Wohnen im deutschen Recht

In Deutschland ist ein Recht auf angemessenen Wohnraum in zehn Landesverfassungen verankert.⁸⁴ In drei Landesverfassungen wird es durch ein Recht auf „Sicherung von Obdach im Notfall“

78 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 7 und 8; Saul / Kinley / Mowbray (2014), S. 929.

79 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2017), Mitteilung Nr. 5/2015 vom 20.06.2017, Mohamed Ben Djazia and Naouel Bellili v. Spain, UN Doc. E/C.12/61/D/5/2015. Ausführlich zur Entscheidung siehe Bettzieche (2018).

80 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 9.

81 UN, Commission on Human Rights (1995). Ziff. 12 und 13.

82 Ebd., Ziff. 11.

83 UN, Menschenrechtsrat (2018), Ziff. 16.

84 Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Bremen, Bayern, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt.

ergänzt.⁸⁵ Die Regelungen werden allerdings überwiegend als Staatszielbestimmungen angesehen, nicht als durchsetzbare individuelle Rechte und haben daher kaum praktische Bedeutung.⁸⁶

Im Grundgesetz hingegen findet sich kein explizites Recht auf Wohnen. Allerdings ergibt sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus der Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20) das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, zu dem auch die Unterkunft gehört.⁸⁷ Dieses Recht wird einfachgesetzlich durch die sozialrechtlichen Ansprüche umgesetzt, etwa auf Wohngeld⁸⁸ (§ 3 WoGG) beziehungsweise auf die Kosten der Unterkunft (§ 22 SGB II und §§ 35 und 36 SGB XII) oder durch die Hilfen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (§§ 67 ff. SGB XII). Zur Abwehr unmittelbarer Gefahren und zur Überbrückung tritt neben das Sozialrecht die hier untersuchte Unterbringung nach Polizei- und Ordnungsrecht.

3.1.3 Polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung unfreiwillig obdachloser Menschen

Die polizei- und ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Unterbringung von unfreiwillig obdachlosen Menschen werden nach den jeweiligen landesrechtlichen Polizei-, Ordnungs-, Sicherheits- oder Verwaltungsgesetzen vollzogen. Es geht dabei um die Beseitigung einer akuten Gefahrenlage der unfreiwilligen Obdachlosigkeit, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt.

Dabei hat sich das Verständnis, welche Schutzgüter durch Obdachlosigkeit gefährdet sind, mit der Zeit fundamental gewandelt: Während früher die obdachlose Person als Störer für Rechtsgüter der Allgemeinheit angesehen wurde, wird nun auf die Gefährdung der Grundrechte des obdachlosen Menschen (sein Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf körperliche Unversehrtheit und die Garantie der Menschenwürde) abgestellt. Diese Gefahr müssen die Behörden durch die Unterbringung abwenden.⁸⁹

Trotz dieses Bedeutungswandels hin zu den Grund- und Menschenrechten als Schutzgut fand aber keinerlei ausdrückliche gesetzliche Regelung der Unterbringungspflicht statt. Noch immer werden die Maßnahmen unter die allgemeine polizei- und ordnungsrechtliche Gefahrenabwehrklausel (sogenannte polizeiliche Generalklausel) gefasst. In der Rechtsprechung wird die Rechtmäßigkeit der Art und Weise der Unterbringung im Einzelfall anhand des Menschenwürdemaßstabs geprüft.⁹⁰ Die ordnungsrechtliche Unterbringung ist ein Mittel zur kurzfristigen Gefahrenabwehr. Es soll sich nicht um reguläres Wohnen handeln, sondern um eine vorübergehende Unterbringung.⁹¹ Daher ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass geringere Standards zur Anwendung kommen, als dies für eine dauerhafte Wohnung der Fall wäre.⁹²

Eine grund- und menschenrechtliche Herausforderung stellt der Befund dar, dass die ordnungsrechtliche Unterbringung, die rechtlich in Deutschland als Mittel der kurzfristigen Gefahrenabwehr mit entsprechend niedrigen Standards konstruiert ist, in der Realität für nicht wenige Menschen über

85 Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt.

86 Dreier (2015), Art. 20 Rn. 22, 23, Ziff. 135.

87 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 135, 200.

88 Das Wohngeld dient zur Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens. Es kann als Miet- oder Lastenzuschuss gezahlt werden.

89 Denninger (2012), Rn. 151; Gusy (2017), Rn. 342; Steinmeier (1992) übt Kritik am Verharren der Praxis an der Konstruktion des Obdachlosen als Störers, S. 94 ff., 221 ff., 370; Ruder (2015), S. 8.

90 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 03.08.2012 – 4 CE 12.1509, Rn. 5; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 25.06.1991 – 11 UE 3675/88, Leitsatz 1; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.03.2011 – 8 B 217/11, Leitsatz 2 und Rn 28; Huttner (2017), S. 120 ff.; Ruder (2015), S. 20; Rosenke (2017b).

91 Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 30.07.2013 – 3B 380/13, Rn. 12.

92 Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 03.02.2017 – B 209/2017, Leitsatz 3; Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 30.07.2013 – 3 B 380/13, Rn. 12; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 10.10.2008 – 4 CE 08.2647, Rn. 7 (Obdachlosenfürsorge dient nicht der „wohnungsmäßigen Versorgung“, sondern der Beschaffung einer vorübergehenden Unterkunft einfacher Art); Verwaltungsgericht Ansbach, Urteil vom 05.04.2012 – AN 5 K 11.01070, Rn. 17-18; Verwaltungsgericht Oldenburg, Beschluss vom 05.06.2012 – 7 B 3428/12, Rn. 9.

lange Zeiträume ihr Wohnen darstellt und sie wenig Chancen haben, aus der ordnungsrechtlichen Unterbringung wieder herauszukommen.⁹³

3.2 Grund- und menschenrechtliche Kriterien für die vorübergehende Unterbringung

Die menschenrechtlichen Anforderungen an angemessenes Wohnen gelten auch für die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland. Als Analyserahmen werden in der Folge die vom UN-Sozialpaktausschuss 1991 entwickelten Kriterien für angemessenes Wohnen (Abbildung) zugrunde gelegt. Diese werden um die Anforderungen aus den jüngeren Menschenrechtskonventionen, insbesondere der Istanbul-Konvention gegen Gewalt gegen Frauen und der UN-Behindertenrechtskonvention ergänzt.

Wie der Abgleich der internationalen Kriterien mit der nationalen Rechtsprechung im Folgenden zeigt, werden überwiegend die gleichen Aspekte berücksichtigt, um die Angemessenheit beziehungsweise Menschenwürdigkeit der Unterbringung zu beurteilen. In einigen Bereichen, und zwar beim diskriminierungsfreien Zugang, insbesondere der Barrierefreiheit und der Berücksichtigung weiterer besonderer Bedarfe, sowie beim Gewaltschutz ergeben sich aus den Menschenrechten weitergehende Anforderungen. Andere Aspekte, etwa bezüglich des Standorts, scheinen bislang kaum zum Gegenstand von Gerichtsverfahren gemacht worden zu sein.

Die Gerichte entscheiden jeweils nur die im Einzelfall aufgeworfenen Fragen. Häufig wird im Eilrechtsschutz entschieden, in dem die Rechtsfragen nur summarisch geprüft werden. Deshalb

kann sich aus der Rechtsprechung kein systematisches Gesamtkonzept für die ordnungsrechtliche Unterbringung ergeben. Die vom UN-Sozialpaktausschuss entwickelten Kriterien für das Recht auf angemessene Unterbringung werden bislang von den deutschen Gerichten nicht als Auslegungshilfe herangezogen. Bei der Analyse der Rechtsprechung ist auch zu berücksichtigen, dass wohnungslose Menschen über eine geringe Beschwerdemacht verfügen und ihre Rechte selten ohne Unterstützung vor Gericht einklagen werden.

3.2.1 Gesetzlicher Schutz

Als erstes Element des Rechts auf Wohnen sieht der UN-Sozialpaktausschuss den gesetzlichen Schutz der Wohnung. Die Unterkunft einer Person soll durch rechtliche Garantien gesichert werden, sei es durch einen mietrechtlichen Anspruch oder durch einen rechtlichen Schutz vor Zwangsräumung.⁹⁴

Im Falle der ordnungsrechtlichen Unterbringung besteht in Deutschland ein Anspruch der unfreiwillig obdachlosen Person gegenüber der zuständigen Behörde auf Unterbringung. Personen, die gegenüber der Behörde zum Ausdruck bringen, dass sie nicht (mehr) im Freien leben wollen, müssen als unfreiwillig obdachlose Menschen von der Behörde untergebracht werden.⁹⁵ Dieser Anspruch ist gegenüber der Behörde mit einer Verpflichtungsklage auch gerichtlich durchsetzbar. Es besteht jedoch kein Anspruch, in einer konkreten Unterkunft bleiben zu können. Es kann in der Folge auch zu einer Einweisung in eine andere Unterkunft kommen.⁹⁶

⁹³ Siehe Kapitel 4.2.2 zur Unterbringungsdauer.

⁹⁴ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 8 (a). Weitere Ausgestaltung erfährt dieser Punkt auch in UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1997).

⁹⁵ In diesem Sinne: Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 30.04.1991 – 11 TG 567/91, Rn. 4; Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 23.07.2009 – 3 M 92 /09, Rn. 11; mit weiteren Nachweisen: Gusy (2017), Rn 343 ff.; Huttner (2017), S. 37 f.

⁹⁶ Eine sogenannte Umsetzung; siehe Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.03.2011 – 8 B 217/11, Rn. 28.

Grund- und menschenrechtliche Kriterien für die vorübergehende Unterbringung Wohnungsloser



**Versorgung und
Bewohnbarkeit**



**Gesetzlicher
Schutz**



**Diskriminierungs-
freier Zugang**



Gewaltschutz



Standort



Bezahlbarkeit

Ein Problem in der Rechtsdurchsetzung besteht, wenn die Kommune eine Unterbringung unter Hinweis auf die fehlende örtliche Zuständigkeit ablehnt, weil die obdachlose Person nicht in der Kommune gemeldet ist. Die obergerichtliche Rechtsprechung hat aber klargestellt, dass diejenige Behörde zuständig ist, in deren Bereich die Obdachlosigkeit besteht beziehungsweise die obdachlose Person die Unterbringung begehrt. Es ist nicht auf die letztmalige Unterkunft oder Meldeadresse abzustellen, sondern die Gefahr ist an den tatsächlichen Aufenthaltsort der obdachlosen Person gebunden.⁹⁷ Dies gilt auch für ausländische Staatsangehörige.⁹⁸

Ein Anspruch auf ordnungsrechtliche Unterbringung besteht dann nicht, wenn die Betroffenen sich durch Selbsthilfe – intensive eigene Bemühungen inklusive der Inanspruchnahme von anderen Hilfesystemen wie der Sozialhilfe⁹⁹ – eine

Wohnmöglichkeit verschaffen können.¹⁰⁰ Auch im internationalen Recht ist anerkannt, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ein aktives Individuum voraussetzen, das seine Bedarfe primär durch eigene Anstrengungen befriedigt, für die der Staat förderliche Rahmenbedingungen schafft. Der Staat soll jedoch eintreten, wenn ein angemessener Lebensstandard aus eigener Kraft nicht erreicht werden kann.¹⁰¹

Allerdings nehmen einige Behörden den Vorrang der Selbsthilfe bereits dann an, wenn die Betroffenen nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Dies gilt insbesondere für Personen aus anderen EU-Staaten, da hier die Behörden davon ausgehen, dass bei diesen Personen Selbsthilfe durch Rückreise erreicht werden kann.¹⁰² Laut mehrerer obergerichtlicher Urteile ist jedoch der pauschale Ausschluss von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger_innen von der ordnungsrecht-

97 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 7; Sächsisches Oberverwaltungsgericht, 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; Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 27.03.1991 – 12 M 23/91, Orientierungssatz.

98 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Orientierungssatz und Rn. 10.

99 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 21.09.2006 – 4 CE 06.2465, Rn. 4; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 29.11.2010 – 4 CE 10.2519, Rn. 2; Verwaltungsgericht München, Beschluss vom 20.05.2014 – M 22 E 14.1977, Orientierungssatz und Rn. 18; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 04.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 13.

100 Hessisches Verwaltungsgericht, Urteil vom 07.03.2011 – 8 B 217/11, Rn. 28.

101 Eide (2001), S. 9, 23.

102 Ausführlicher hierzu Ruder (2017b), S. 113-145, S. 128.

lichen Unterbringung unter Verweis auf Selbsthilfe durch Rückreise unzulässig.¹⁰³ Das OVG Berlin-Brandenburg stellt darauf ab, ob im Herkunftsland oder andernorts tatsächlich eine konkrete Unterbringungsmöglichkeit durch Wohneigentum, Miete oder Aufnahme durch direkte Verwandte besteht.¹⁰⁴

In einer aktuellen Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburgs wird festgestellt, dass Art und Umfang der jeweiligen erforderlichen Eigenbemühungen, um die Obdachlosigkeit zu beseitigen, von individuellen Umständen im Einzelfall abhängig sind und es individuell verschieden ist, welche Bemühungen den Betroffenen zumutbar sind. Insofern ist neben der wirtschaftlichen und familiären Situation auch eine besondere Schutzbedürftigkeit zu prüfen und zu entscheiden, ob die Bemühungen zur Selbsthilfe ausreichend waren. Hierzu wird auf den Gesundheitszustand, die Sprachkenntnisse, das Alter, die Meldesituation und die Witterungsverhältnisse sowie den Zeitraum, der bis zur Obdachlosigkeit vorlag, abgestellt.¹⁰⁵

Generell verweisen die Gerichte auf den allgemeinen Vorrang der sozialhilferechtlichen Ansprüche, die für freizügigkeitsberechtigte EU-Bürger_innen eine komplexe Prüfung erfordern. Zumindest seien die Behörden verpflichtet, unfreiwillig obdachlose EU-Bürger_innen in einer akuten Notlage für einen angemessenen Zeitraum bis zur Klärung etwaiger sozialrechtlicher Ansprüche ordnungsrechtlich unterzubringen.¹⁰⁶

Ist abschließend gerichtlich erklärt, dass in dem konkreten Einzelfall keine Sozialleistungsansprüche bestehen, ist die Konsequenz rechtlich ungeklärt: Können die Kommunen die betroffenen Personen dann auf Selbsthilfe durch

Rückreise verweisen – und bei Verweigerung der Rückreise von einer freiwilligen Obdachlosigkeit ausgehen?¹⁰⁷ Oder kommt es auch dann auf die gefahrenrechtliche Situation an und besteht deshalb bei akuter Obdachlosigkeit nach wie vor eine Pflicht zur ordnungsrechtlichen Unterbringung, um die Gefahr für das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit des obdachlosen Menschen abzuwenden?¹⁰⁸

Beim Kriterium gesetzlicher Schutz laufen die menschenrechtlichen Vorgaben und die nationalen Vorgaben grundsätzlich im Einklang. Eine Rechtsunsicherheit gibt es allerdings in der Frage, wann Selbsthilfe anzunehmen ist und damit kein Anspruch auf Unterbringung vorliegt. Dies betrifft in der Praxis vor allem nichtdeutsche Staatsangehörige.

3.2.2 Versorgung und Bewohnbarkeit

Die menschenrechtlichen Kriterien besagen, dass jede Unterkunft neben Einrichtungsgegenständen über Infrastruktur im Sinne von Trinkwasser, Strom zum Kochen, Heizen und für Beleuchtung sowie sanitäre Anlagen und Waschanlagen verfügen soll. Hinzu kommen Möglichkeiten zur Lagerung von Lebensmitteln und eine Versorgung mit Notfalldiensten.¹⁰⁹ Die Mindestanforderungen zur Bewohnbarkeit der Unterkunft umfassen, dass ausreichender Platz für die schutzsuchenden Personen zur Verfügung steht und die Unterkunft Schutz vor Kälte, Hitze, Regen und Wind sowie vor gesundheitlichen Gefahren bietet und körperliche Sicherheit gewährleistet.¹¹⁰

Auf nationaler Ebene wird darauf abgestellt, dass die zur Verfügung gestellte Unterkunft menschen-

103 Oberverwaltungsgericht Bremen, Beschluss vom 07.02.2013 – 1 B 1/13; Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.04.2016 – OVG 1 S 1.16, Leitsatz 1; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 14 und 16.

104 Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.04.2016 – OVG 1 S 1.16, Leitsatz 1, Rn. 11 f.

105 Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.12.2019 – OVG 1S101.19, Leitsatz und Rn. 6.

106 Oberverwaltungsgericht Bremen, Beschluss vom 07.02.2013 – 1 B 1/13, Rn. 24; Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.04.2016 – OVG 1 S 1.16, Leitsatz 1, Rn. 24; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 10; Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.12.2019 – OVG 1S101.19, Orientierungssatz und Rn. 10.

107 So Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg in einem nicht die Entscheidung tragenden Abschnitt, Beschluss vom 11.04.2016 – OVG 1 S 1.16, Rn. 15.

108 So Ruder (2017a), S. 208; Kanalan / Köbler (2018 a und b), S. 306; ähnlich Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 10; Verwaltungsgericht Köln, Beschluss vom 12.12.2019 – 20 L 2567/19 Rn. 15, 16.

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

110 Ebd., Art. 8 (d).

würdig sein muss. Dies bezieht sich sowohl auf die Versorgung (Verfügbarkeit von Diensten) als auch die Bewohnbarkeit. Zu den Mindestanforderungen zählt die Rechtsprechung ausreichende Beheizbarkeit im Winter, hygienische Grundanforderungen, genügende sanitäre Anlagen, also eine Waschmöglichkeit und ein WC, eine einfache Kochstelle und eine notdürftige Möblierung, wozu mindestens ein Bett und ein Schrank beziehungsweise eine Kommode zählen, sowie elektrische Beleuchtung.¹¹¹

Gemeinschaftsunterkünfte gelten in der Regel als ausreichend;¹¹² bezüglich der tatsächlichen Fläche beziehungsweise der Größe einer Notunterkunft, die einer obdachlosen Person zustehen soll, gibt es in Deutschland so gut wie keine Mindeststandards.¹¹³ Gemeinschaftsunterkünfte gelten erst dann nicht mehr als zumutbar, wenn aufgrund der vorliegenden Unterbringung eine ernsthafte Schädigung der Gesundheit anzunehmen ist.¹¹⁴ Die zuständige Verwaltungsbehörde hat die Einhaltung der Mindestanforderungen an Ausstattung, Größe und Hygiene auch in Unterkünften privater Betreiber sicherzustellen.¹¹⁵ Eine obdachlose Person, die einen Antrag auf Unterbringung stellt, darf von der Behörde nicht darauf verwiesen werden, dass ihr für eine bestimmte Zeit ein Schlafsack, eine Thermomatte und ein Zelt zur Verfügung gestellt wird.¹¹⁶

Die Achtung der Menschenwürde nach Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz erfordert, dass der obdachlosen Person ungeachtet von Witterungsverhältnissen nicht nur zeitweise, sondern den

ganzen Tag über eine geschützte Sphäre geboten wird.¹¹⁷ Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ist der Ansicht, dass es räumlich getrennte Unterkünfte für den Tag und die Nacht geben kann, wenn die Entfernungen zumutbar sind.¹¹⁸

Bei den Kriterien Versorgung und Bewohnbarkeit stimmen die zu berücksichtigenden Aspekte im Rahmen der von der Rechtsprechung vorgenommenen Menschenwürdigkeitsprüfung im Wesentlichen mit den vom UN-Sozialpaktausschuss benannten Aspekten überein.

3.2.3 Bezahlbarkeit

Das menschenrechtliche Kriterium der Bezahlbarkeit stellt darauf ab, dass die mit dem Wohnraum verbundenen Kosten die Möglichkeiten der Menschen, sich andere wichtige Güter und Dienstleistungen zu leisten, nicht zu sehr einschränken soll.¹¹⁹ Dieser Grundsatz muss auch auf die Kosten der vorübergehenden Unterbringung angewendet werden.

In Deutschland darf unfreiwillig obdachlosen Personen die ordnungsrechtliche Unterbringung nicht verwehrt werden, wenn sie diese nicht selbst bezahlen können.¹²⁰ Dennoch scheint sich dies in der Praxis teilweise anders darzustellen, sodass teilweise nur Menschen untergebracht werden, die Anspruch auf Sozialleistungen haben.¹²¹

111 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 03.08.2012 – 4 CE 12.1509, Rn. 5; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.03.2011 – 8 B 217/11, Rn. 31; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 25.06.1991 – 11 UE 3675/88, Rn. 22.

112 Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 04.12.2003 – 4 ME 476/03, Orientierungssatz 2 und Rn. 4: keine menschenwürdige Unterkunft, da eine Familie mit vier Personen (zwei schulpflichtige Kinder) getrennte Wohnbereiche benötigt.

113 Ausnahmen u.a. Berlin (Senat von Berlin, Landesamt für Gesundheit und Soziales (2010)). Siehe Kapitel 4.4. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat entschieden, dass für eine fünfköpfige Familie zwei Zimmer von insgesamt 30qm Größe nicht ausreichend seien. Es müsste eine Mindestfläche von ca. neun qm pro Person zur Verfügung stehen, Beschluss vom 06.03.2020 – 9 B 187/20, zitiert nach https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/17_200306/index.php (abgerufen am 09.03.2020).

114 Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 04.03.1992 – 9B 3839/91, Rn. 7; Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 04.12.2003 – 4 ME 476/03, Orientierungssatz 2.

115 Hierzu Ruder (2015), S. 43 mit weiteren Nachweisen.

116 Verwaltungsgericht Münster, Beschluss vom 25.11.2015 – 1 L 1429/15, Rn. 8.

117 Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 04.03.1992 – 9B3839/91, Rn. 8; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 17.02.2017 – 9 B 3839/91, Leitsatz 4; Pewestorf / Söllner / Tölle, (2017), § 12, Rn 28.

118 Baden-Württembergischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 24.02.1993 – 1 S 279/93, Rn. 8.

119 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 8 (c).

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

121 Siehe Kapitel 4.3.

Auch bei zahlungsfähigen, aber zahlungsunwilligen Obdachlosen darf die Zuweisung einer Unterkunft nicht von der Zahlung von Benutzungsgebühren abhängig gemacht werden.¹²² Die Kommune muss also unterbringen und dann anschließend ihre Forderung gegenüber der zahlungsunwilligen Person durchsetzen.

Im Hinblick auf die Bezahlbarkeit sind die Voraussetzungen der internationalen Vorgaben bei der ordnungs- und polizeirechtlichen Unterbringung auf der rechtlichen Ebene erfüllt.

3.2.4 Diskriminierungsfreier Zugang

Der Zugang zu angemessenem Wohnen muss für jede Person diskriminierungsfrei möglich sein. Den am stärksten ausgegrenzten Personen soll Vorrang eingeräumt werden, und es sollen besondere Maßnahmen ergriffen werden, um eine angemessene Unterkunft sicherzustellen für Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Menschen, die in von Naturkatastrophen gefährdeten Gebieten leben, und andere, die dies benötigen.¹²³ Dabei sind insbesondere die Vorgaben aus der UN Behindertenrechtskonvention zu berücksichtigen – insbesondere Artikel 9 (Barrierefreiheit) und Artikel 19 (unabhängige Lebensführung) in Verbindung mit Artikel 5 (Diskriminierungsverbot).

Bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung in Deutschland werden die Bedarfe besonders verletzlicher Gruppen nicht systematisch berücksichtigt. Einerseits wird von den Gerichten häufig auf die überbrückende Funktion der ordnungs-

rechtlichen Unterbringung verwiesen, um spezifische Bedarfe abzulehnen.¹²⁴ Andererseits wird in einzelnen Entscheidungen durchaus auf spezifische Bedarfe Bezug genommen, etwa indem die Bedarfe von besonders hilfsbedürftigen Obdachlosen beispielsweise bei Schwangerschaft, Gebrechlichkeit oder Krankheit einbezogen werden, um die Menschenwürdigkeit der Unterbringung zu prüfen.¹²⁵ In Einzelfällen wurden die Bedarfe von Familien mit Kindern berücksichtigt¹²⁶ oder unter Bezugnahme auf Artikel 6 Grundgesetz festgehalten, dass Ehepaare einen Anspruch haben, eine gemeinsame Unterkunft zu erhalten¹²⁷.

Im Hinblick auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist bislang keine einheitliche Linie in der Rechtsprechung erkennbar. Maßstab der Rechtsprechung ist auch in diesen Fallkonstellationen die menschenwürdige Unterbringung. In einem Urteil wird eine barrierefreie Toilette für einen Betroffenen mit Rollstuhl als notwendig für eine menschenwürdige Unterbringung angesehen, da ansonsten die Tür der Toilette nicht geschlossen werden konnte.¹²⁸ Ein anderes Gericht sah eine barrierefreie Dusche auch für einen Schwerbehinderten hingegen nicht als notwendig für eine menschenwürdige Unterbringung an.¹²⁹ Die Unterbringung eines Mannes, dem aufgrund einer Vorfußerkankung das Treppensteigen nicht gefahrlos möglich war, im ersten Stock einer Unterkunft wurde dagegen als nicht dem Mindestschutz entsprechend angesehen.¹³⁰

Die Gerichte verweisen für besondere Bedarfe häufig auf den Vorrang anderer, spezifischer Hilfesysteme, etwa Sozialhilfe, Pflege- oder Kranken-

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

123 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 8; UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009).

124 Zum Beispiel Oberverwaltungsgericht Nordrhein Westfalen, Beschluss vom 17.02.2016 – 9 B 209/17, Leitsatz 3; Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 30.07.2013 – 3 B 380/13, Rn. 12; Baden-Württembergischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.02.1994 1 S 1027/93, Rn. 55.

125 Oberverwaltungsgericht Saarland, Beschluss vom 14.04.2014 – 1 B 213/14, Rn. 11.

126 Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 04.12.2003 – ME 476/03, Orientierungssatz 2 und Rn. 4; Verwaltungsgericht Neustadt, Beschluss vom 3.06.2014 – 5 L 469/14, Leitsatz 1 und 2 und Rn. 20 und 22.

127 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn.14.

128 Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 07.03.2018 – E 129/19, Rn. 14-20.

129 Verwaltungsgericht Oldenburg, Beschluss vom 05.06.2012 – 7 B 3428, Rn. 10. Kritik an der mangelnden Berücksichtigung der UN-BRK: Hlava / Zingsem (2014).

130 Landgericht Waldshut-Tiengen, Urteil vom 24.02.2017 – 1 O 212/16, Rn. 17, Amtshaftung: Schmerzensgeld aufgrund eines Treppensturzes

kassen¹³¹, Einrichtungen für Suchtkranke¹³², Pflege- und Altersheime¹³³ oder psychiatrische Einrichtungen (bis hin zur Zwangseinweisung)¹³⁴. In der Realität ist allerdings der Übergang zwischen den Hilfesystemen nicht einfach zu bewältigen und viele Angebote für die von Wohnungslosigkeit Betroffenen sind nicht niedrighschwellig genug.¹³⁵ Für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen wurde in einem Fall wegen fehlender Unterbringungsfähigkeit der Zugang zur ordnungsrechtlichen Unterbringung ganz verweigert.¹³⁶

Insgesamt zeigt sich beim Kriterium des diskriminierungsfreien Zugangs keine einheitliche Linie in der Rechtsprechung. Insbesondere für Menschen mit Behinderungen gibt es Rechtsunsicherheit, was die Anforderungen der Barrierefreiheit angeht.

3.2.5 Standort

Als weiteres Element des Rechts auf Wohnen fordert der UN-Sozialpaktausschuss, dass auch der Standort einer Wohnung angemessen sein muss. Diese soll an einem Ort sein, der Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten, Gesundheitsdiensten, Schulen, Kinderbetreuung und anderen sozialen Einrichtungen ermöglicht. Es sollte sich nicht an oder in der Nähe von verschmutzten Standorten befinden.¹³⁷ Der Standort der vorübergehenden Unterkunft muss nach den menschenrechtlichen Vorgaben den Bedarfen der Obdachlosen Rechnung tragen. Das Erreichen von Arbeitsplätzen, einer Gesundheitsversorgung oder Beratungsstellen muss auch für Bewohner_innen einer ordnungsrechtlichen Unterkunft gewährleistet sein. Für Kinder und Jugendliche muss ein Schulbesuch möglich sein.

Dieses Kriterium spielt in der Rechtsprechung hierzulande bislang eine geringe Rolle. Die Frage der Weite des Schulwegs wird in einem Urteil aufgegriffen.¹³⁸

3.2.6 Gewaltschutz

Gewaltschutz ist ein Aspekt, der in den sieben Kriterien des UN-Sozialpaktausschusses nicht explizit genannt ist. Andere menschenrechtliche Vorgaben, wie zum Beispiel aus der Istanbul-Konvention, verpflichten die Vertragsstaaten aber, Frauen vor Gewalt zu schützen, Unterstützungsangebote sowie sichere Unterbringung zu gewährleisten – unabhängig von Wohnort, Aufenthaltsstatus, Nationalität oder Gesundheitszustand (Artikel 20-26 Istanbul-Konvention). Umfasst sind somit auch wohnungslose Frauen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung.¹³⁹

Gewalterfahrungen sind in der Biographie wohnungsloser Frauen eher die Regel als die Ausnahme. Bekannt ist, dass ein Teil der wohnungslosen Frauen die gemischtgeschlechtlichen Angebote des Hilfesystems Wohnungslosenhilfe meidet, verdeckt wohnungslos lebt oder erst sehr spät Unterstützung sucht, unter anderem weil sie keine spezifischen geschützten Räume mit Beratungsangeboten vorfinden und in gemischtgeschlechtlichen Angeboten Angst vor Übergriffen haben. Auch bei den Schutz- und Unterstützungsstrukturen gegen geschlechtsspezifische Gewalt gibt es Zugangsbarrieren für wohnungslose Frauen. Problematisch ist insbesondere, dass Frauenhäuser für suchtkranke und psychisch kranke Frauen oder, allgemeiner gefasst, für wohnungslose Frauen mit hohem Unterstützungsbedarf schwer zugänglich sind.

Denkbare Maßnahmen sind die geschlechtergetrennte Unterbringung für Frauen in der ordnungs-

131 Verwaltungsgericht München, Beschluss vom 20.05.2014 – M 22 E 14.1977, Orientierungssatz und Rn. 18.

132 Verwaltungsgericht Augsburg, Beschluss vom 16.4.2013 – Au 7 E 13.528, Rn. 28.

133 Verwaltungsgericht München, Beschluss vom 20.05.2014 – M 22 E 14.1977, Rn. 18.

134 Verwaltungsgericht Osnabrück, Beschluss vom 13.03.2015 – 6B 10/15, Rn. 4.

135 Siehe Kapitel 4.6.

136 Verwaltungsgericht Osnabrück, Beschluss vom 13.03.2015 – 6B 10/15, Rn. 4.

137 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991), Ziff. 8 (g).

138 Oberverwaltungsgericht Saarland, Beschluss vom 14.04.2014 – 1 B 213/14, Rn. 16.

139 Siehe auch: Rabe / Engelmann (2019).

rechtlichen Unterbringung. In gemischtgeschlechtlichen Unterkünften können Gewaltschutzkonzepte eine Möglichkeit sein, einen besonderen Fokus auf die geschlechtsspezifischen Bedarfe von Frauen zu legen.

3.3 Grund- und menschenrechtliche Anforderungen bei steigender Aufenthaltsdauer in der ordnungsrechtlichen Unterbringung

Das Menschenrecht auf angemessenes Wohnen fordert als Ziel die volle Verwirklichung des Rechts für alle Menschen, das bedeutet auch die Überwindung einer Notunterkunft mit geringeren Standards.¹⁴⁰ Wie eben dargestellt geht auch die deutsche Rechtsprechung davon aus, dass die basalen Standards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung nur deshalb mit dem Menschenwürdegrundsatz vereinbar sind, weil es sich um eine vorübergehende Unterbringung zur Überbrückung einer Notsituation handelt.¹⁴¹ Zahlen der Bundesländer zur Unterbringungsdauer verdeutlichen allerdings, dass die ordnungsrechtliche Unterbringung nicht mehr nur eine vorübergehende Lösung ist: Rund ein Drittel der untergebrachten Personen ist dort länger als zwei Jahre.¹⁴²

Dennoch gibt es nur sehr vereinzelt Regelungen oder Urteile, welche die tatsächliche Dauer des Aufenthalts in der Unterkunft mit den anzuwendenden Standards ins Verhältnis setzen. Ein Anhaltspunkt, dass eine vorübergehende Unterkunft nur bis zu einem Jahr dauern soll und ansonsten andere Standards anzulegen sind, findet sich in

der Empfehlung für das Obdachlosenwesen in Bayern.¹⁴³ In der Rechtsprechung geht es hinsichtlich der Dauer eher um die Frage der Befristung der Zuweisung, entweder aus Gründen der Verhältnismäßigkeit für den Eigentümer einer zur Unterbringung von Obdachlosen beschlagnahmten Wohnung¹⁴⁴ oder um den vorübergehenden Charakter gegenüber der wohnungslosen Person zu betonen und diesen zur Suche nach einer Wohnung anzuhalten.¹⁴⁵ Das Verwaltungsgericht Oldenburg lehnte 2012 selbst bei einer 18 Jahre dauernden Unterbringung eine Verpflichtung zur Erhöhung der Standards ab – mit dem Verweis, die Unterbringung sei ihrer Natur nach vorübergehend.¹⁴⁶

Die tatsächlichen hohen Verweildauern für eine große Gruppe von Menschen und die Befunde zu den Barrieren, die den Zugang zu anderen Hilfesystemen und zum normalen Wohnungsmarkt versperren,¹⁴⁷ stellen die Vorannahmen der Rechtsprechung, durch Fristen und niedrige Standards sei der längere Verbleib in der ordnungsrechtlichen Unterbringung zu verhindern, stark in Frage. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass viele der zitierten Urteile aus der Zeit vor der Zuspitzung der Situation auf dem Wohnungsmarkt stammen. Ein jüngeres Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs erklärt hingegen eine kurze Befristung der Unterbringung mit Verweis auf die angespannte Wohnungssituation und die Schwierigkeiten, die die Antragsteller als Geringverdiener und Familie mit Säugling beim Zugang zum Wohnungsmarkt haben, für unzulässig.¹⁴⁸

Angesichts der tatsächlichen Situation ergibt sich aus den Grund- und Menschenrechten für diejenigen Menschen, die längerfristig in der ordnungsrechtlichen Unterbringung bleiben, ein staatlicher Handlungsauftrag. Denn der Staat muss alle verfügbaren Ressourcen für das Ziel einsetzen,

140 UN, Menschenrechtsrat (2018), Ziff. 16.

141 Siehe die Nachweise in Fußnote 92.

142 Zahlen zur Unterbringungsdauer im Detail siehe Kapitel 4.2.2.

143 Bayerische Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und des Innern (1997), Rn 5.2.1.1.

144 Oberverwaltungsgericht Saarland, Beschluss vom 03.06.1994 – 3 W 14/94, Rn. 11.

145 Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 24.09.1991 – 11 TG 1481/9, Rn. 19; Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 23.07.2009 – 3 M 92/09, Rn. 14 und 15; Bayerisches Verwaltungsgericht, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 16.

146 Verwaltungsgericht Oldenburg, Beschluss vom 05.06.2012 – 7 B 3428/12, Leitsatz und Rn. 4.; konkret ging es um die Bereitstellung einer barrierefreien Dusche.

147 Siehe auch Kapitel 4.5.

148 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.05.2018 – 4 CE 18.965, Rn. 16.

das Recht auf angemessenes Wohnen schrittweise vollständig zu verwirklichen.¹⁴⁹ Mit welchen Maßnahmen der Staat dieses Ziel verfolgt – etwa der Verstärkung von Unterstützungsangeboten für den Zugang zum Wohnungsmarkt, einer Erhöhung des geschützten Segments, Housing-First-Konzepten oder der Verlegung in eine Unterkunft mit höheren Standards nach einer festgelegten Verweildauer –, lassen die Menschenrechte dabei offen.

3.4 Zwischenfazit

Das Menschenrecht auf Wohnen ist im internationalen Recht verankert. Es wird in Deutschland durch eine Vielzahl rechtlicher Regelungen und exekutiver Maßnahmen umgesetzt, darunter auch die ordnungsrechtliche Unterbringung bei unfreiwilliger Obdachlosigkeit. Ziel der Unterbringung ist der Schutz der Grund- und Menschenrechte der obdachlosen Person. Es gibt jedoch keine weitergehende gesetzliche Differenzierung, wann ein Unterbringungsanspruch besteht und welche Anforderungen an die Unterkunft zu stellen sind. Dies wurde von der Rechtsprechung anhand des Menschenwürdemaßstabs entwickelt.

Der Abgleich der internationalen Kriterien für angemessenes Wohnen und der nationalen Rechtsprechung zeigt, dass die Rechtsprechung zwar keinen Bezug auf die Kriterien aus dem internationalen Menschenrechtssystem nimmt, aber überwiegend die gleichen Aspekte berücksichtigt werden, um die Angemessenheit beziehungsweise Menschenwürdigkeit der Unterbringung zu beurteilen. In einigen Bereichen, nämlich beim diskriminierungsfreien Zugang, insbesondere der Barrierefreiheit und der Berücksichtigung weiterer besonderer Bedarfe, sowie beim Gewaltschutz ergeben sich aus den Menschenrechten weitergehende Anforderungen. Andere Aspekte, etwa bezüglich des Standorts, scheinen bislang kaum zum Gegenstand von Gerichtsverfahren gemacht worden zu sein.

Angesichts der derzeit hohen tatsächlichen Verweildauer in der ordnungsrechtlichen Unterbringung ergibt sich aus den Grund- und Menschenrechten ein staatlicher Handlungsauftrag. Denn der Staat muss alle verfügbaren Ressourcen für das Ziel einsetzen, das Recht auf angemessenes Wohnen schrittweise vollständig zu verwirklichen. Mit welchen Maßnahmen der Staat dieses Ziel verfolgt, lassen die Menschenrechte dabei offen.

149 Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt; zur Bedeutung des Prinzips der schrittweisen Verwirklichung vgl. Eide (2001), S. 9, 22 ff.

4 Empirische Analyse: Die ordnungsrechtliche Unterbringung in der Praxis

In diesem Teil der Analyse hat sich das Deutsche Institut für Menschenrechte mit der Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung befasst. Zentrale Fragen waren dabei: Wie ist der Zugang zu den Unterkünften (wer kommt hinein, wer nicht?), die Ausstattung (wie sieht es darin aus?) und der Weg aus der ordnungsrechtlichen Unterbringung in Normalwohnraum (wer schafft es aus welchen Gründen nicht aus den Unterkünften heraus?).

Im Zeitraum Februar bis Mai 2019 wurden mit insgesamt 28 Expert_innen Interviews und Fokusgruppen durchgeführt. Befragt wurden Vertreter_innen der verantwortlichen Behörden (Ordnungs-/Sozialamt oder Fachstelle Wohnungslosigkeit), der freien Träger der Wohnungslosenhilfe sowie aktuell oder ehemals wohnungslose Personen aus sechs Kommunen. Da die Situation der Wohnungslosen sowie die ordnungsrechtliche Unterbringung kommunal sehr unterschiedlich aussehen, wurden Kommunen ausgewählt, die maximal verschieden sind (Größe der Stadt, Ost-West, Organisation der Wohnungsnotfallhilfe vor Ort). Darüber hinaus wurden Studien zur Wohnungslosenhilfe beziehungsweise zur Situation Wohnungsloser sowie die verfügbaren Informationen der Länder und Kommunen (Kleine Anfragen, Statistiken) ausgewertet.

Insgesamt erlaubt die Analyse keine repräsentativen Aussagen zur Unterbringungssituation wohnungsloser Menschen in Deutschland. Sie wirft, eingebettet in die bestehende Datenlage, exemplarisch Schlaglichter auf zentrale Problemlagen bezüglich der Frage, ob und wie wohnungslose

Menschen durch die Kommunen ordnungsrechtlich untergebracht werden.

4.1 Das Hilfesystem für wohnungslose Menschen

Verantwortlich für die Vermeidung beziehungsweise Überwindung von Wohnungslosigkeit sind in Deutschland in erster Linie die Kommunen. Bund und Länder haben Steuerungsmöglichkeiten. Wie wohnungslose Menschen vor Ort unterstützt beziehungsweise untergebracht werden, ist kommunal sehr unterschiedlich geregelt,¹⁵⁰ es gibt keine entsprechenden Vorgaben vonseiten der Länder oder des Bundes.

4.1.1 Verschiedene Säulen

Vereinfacht gesagt, besteht das Hilfesystem für bereits wohnungslose Menschen¹⁵¹ aus drei Säulen:

Erstens, die ordnungsrechtliche Unterbringung: Unfreiwillige Obdachlosigkeit bedroht die grundgesetzlich geschützten Güter der körperlichen Unversehrtheit, von Leib und Leben der betroffenen Menschen. Die Ordnungsbehörden und die Polizei sind – auf der Grundlage der Ordnungs- und Polizeigesetze der Länder – verpflichtet, diese Bedrohung abzuwehren. Sie müssen die betroffenen Personen daher unterbringen. Die Unterbringung nach Ordnungsrecht dient nicht einer „wohnungs-

150 Für einen Überblick siehe Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 54–74.

151 Komplette Klammern sind die institutionelle Struktur zur Prävention von Wohnungslosigkeit (da der Fokus dieses Berichts auf der Unterbringung bereits wohnungsloser Menschen liegt). Auch diese ist kommunal sehr unterschiedlich organisiert.

mäßigen Versorgung“, sondern soll den Betroffenen eine vorübergehende Unterkunft einfacher Art verschaffen.¹⁵²

Zweitens, die im Sozialrecht begründete Unterstützung: Neben den Leistungen zum Lebensunterhalt und für die Unterkunft nach SGB II und XII sind in der Wohnungslosenhilfe Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII von zentraler Bedeutung. Danach besteht ein Anspruch auf Unterstützung zur Prävention und Überwindung von Wohnungslosigkeit. Dies ist dann der Fall, wenn bei Personen besondere Lebensverhältnisse (drohende oder tatsächliche Wohnungslosigkeit) mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind.¹⁵³ Zu den sogenannten 67-er-Maßnahmen im Kontext der Wohnungsnotfallhilfe gehören vor allem Beratung und persönliche Hilfe für die Betroffenen und ihre Angehörigen sowie Maßnahmen bei Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung – beispielsweise Unterstützung und Hilfe bei Kontakt zu Behörden, bei der Wohnungssuche oder Haushaltsführung, aber auch verschiedene „Sonderwohnformen“ wie betreutes Einzel- oder Gruppenwohnen (ambulanter Bereich) sowie Wohnheime, die auch als spezifische Clearing- oder Kriseneinrichtungen ausgelegt sein können (stationär oder teilstationär). Persönliche Hilfen und Sonderwohnformen können sowohl vorübergehend als auch längerfristig angelegt sein. Die Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII werden ganz überwiegend nicht von staatlichen Einrichtungen, sondern von den Freien Trägern der Wohlfahrtspflege erbracht. Ob und in welchem Umfang Beratungsangebote nach §§ 67 ff. SGB XII (insbesondere in Form von Fachberatungsstellen) bestehen, ist kommunal sehr unterschiedlich; vor allem in ländlichen Gebieten sind diese teilweise kaum oder gar nicht vorhanden.

Drittens, niedrigschwellige Unterstützung für Wohnungslose: Ob und in welchem Umfang diese Hilfsangebote existieren, ist kommunal sehr unterschiedlich. Sie umfassen beispielsweise Tagesaufenthalte und Tagestreffpunkte (Möglichkeiten für Körper- und Wäschepflege, Bereitstellung einer

Postadresse, Austausch, Suppenküche), Notunterkünfte (nur Nachtaufenthalt, Aufenthalt auf wenige Tage begrenzt), Winternotprogramme, Kältehilfe oder niedrigschwellige medizinische Hilfen wie Medimobile und anderes.

Diese Dreiteilung des Hilfesystems ist stark vereinfacht. Betroffenen stehen je nach Lebenssituation grundsätzlich auch andere (zumeist rechtlich vorrangige) Hilfesysteme offen, wie die Jugendhilfe, die Hilfe für psychisch Kranke, die Suchtkrankenhilfe oder das Pflegesystem. In der Praxis finden sie aber zum Teil keinen Zugang zu diesen Hilfen und verbleiben in der Folge im Wohnungslosenhilfesystem oder ohne jede Unterstützung auf der Straße (siehe zur Schnittstellenproblematik Kapitel 4.6).

Auch schließen sich die drei Angebotssäulen nicht zwangsläufig gegenseitig aus. Eine wohnungslose Person, die ordnungsrechtlich untergebracht ist, kann auch tägliche Nutzerin eines Tagesaufenthalts (niedrigschwellige Hilfen) sein und sie hat prinzipiell auch Anspruch auf Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII. Allerdings existieren die Maßnahmen oft unvermittelt nebeneinander und stehen teilweise auch nachrangig zueinander. Dies führt zu einer Vielzahl von zuständigen Behörden und damit einhergehend unklaren Zuständigkeiten, viel Absprachebedarf und für Betroffene zu einem hochschwelligem Zugang zu bedarfsgerechter Unterstützung.

4.1.2 Bündelung von Angeboten in einer Fachstelle

Aus diesem Grund sehen zahlreiche Akteure wie freie Träger, Kommunale Spitzenverbände und Teile der Wissenschaft das Organisationsmodell einer Fachstelle als ausschlaggebend für eine schnelle und bedarfsgerechte Hilfe für Betroffene.

Üblicherweise sind die verschiedenen Angebote im Kontext der Wohnungslosenhilfe (wie etwa

¹⁵² Siehe Kapitel 3.1.3.

¹⁵³ Die Leistungen stellen auf Überwindung der sozialen Schwierigkeiten ab. Diese müssen so mit der (drohenden) Wohnungslosigkeit verbunden sein, dass die Wohnungslosigkeit nur überwunden werden kann, wenn auch die sozialen Schwierigkeiten überwunden werden (vgl. § 1 Abs. 1 Durchführungsverordnung zu § 69 SGB XII). Liegen lediglich besondere Lebensverhältnisse (Wohnungslosigkeit) ohne soziale Schwierigkeiten vor, besteht kein Anspruch nach §§ 67 ff. SGB XII.

Mietschuldenübernahme, Wohnungsvermittlung, ordnungsrechtliche Unterbringung) in unterschiedlichen Abteilungen oder Ämtern organisiert. Eine Fachstelle bündelt die verschiedenen Kompetenzen und Leistungen weitgehend an einer zentralen Stelle. Evaluationen einzelner Fachstellen und Studien zeigen, dass eine solche Bündelung der Kompetenzen und Leistungen dazu führen kann, wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen bedarfsgerecht und zügig zu versorgen.¹⁵⁴ Deutschlandweit gibt es etwa 120 Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit.¹⁵⁵ Während Fachstellen in Nordrhein-Westfalen bereits in einem Großteil der Kommunen eingerichtet wurden, sind sie im Rest Deutschlands eher die Ausnahme.¹⁵⁶

4.2 Daten zur ordnungsrechtlichen Unterbringung: Anzahl, Sozialstruktur, Dauer

Die Zahl der wohnungslosen Personen, die in Deutschland durch die Kommunen untergebracht werden, ist nicht bekannt. Da bisher keine bundesweite Statistik vorlag, erheben einige Kommunen und/oder Länder eigene Zahlen. Aus diesen wird deutlich, dass in Deutschland jährlich mehrere zehntausend wohnungslose Menschen ordnungsrechtlich untergebracht werden.

4.2.1 Anzahl und Sozialstruktur ordnungsrechtlich untergebrachter Personen

In Niedersachsen waren am Stichtag 31. Dezember 2016 insgesamt 6588 Personen ordnungsrechtlich untergebracht, davon 2018 Frauen (31 Prozent) und 1805 Minderjährige (27,4 Prozent).¹⁵⁷ In NRW waren zum Stichtag 30. Juni 2018 insgesamt 30.736 Personen ordnungsrechtlich untergebracht, davon 8222 Minderjährige (27,8 Prozent).¹⁵⁸ In Bayern betrug die Zahl zum Stichtag 30. Juni 2017 12.681 Personen, davon 3960 Frauen (36,5 Prozent) und 3290 Minderjährige (26 Prozent).¹⁵⁹ In Hamburg lag die Zahl am 31. Dezember 2018 bei 20.393 Personen.¹⁶⁰

Die Anzahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Personen steigt in einigen Bundesländern stark an: In Niedersachsen ist die Zahl zwischen 2013 und 2016 um 46,2 Prozent angestiegen; in NRW hat sie sich zwischen 2014 und 2018 verdreifacht.¹⁶¹ Auch in Bayern ist die Zahl von 9365 (2014) auf 12.681 (2017) gestiegen, in Hamburg im selben Zeitraum von 8448 auf 19.723 Personen.¹⁶² In Berlin hat sich die Zahl zwischen 2014 (9615) und 2017 (36.905) vervierfacht.¹⁶³

Zur Frage, welche Personengruppen sich überwiegend in der ordnungsrechtlichen Unterbringung aufhalten, gibt es – aufgrund der mangelhaften Datenlage – nur vage Anhaltspunkte.

154 Zum Beispiel: Diakonie Bayern (2015); Evers / Ruhstrat (2010); Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat (2005).

155 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), S. 484.

156 Beispielsweise gibt es in Hamburg bezirkliche Fachstellen für Wohnungsnotfälle. Weitere Kommunen mit Fachstellen sind beispielsweise Cottbus, Bielefeld oder Karlsruhe. Die letzte umfassende Erhebung zur Verbreitung von Fachstellen in Deutschland stammt aus dem Jahr 1999: <https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/fachstellen-1255.pdf> (abgerufen am 07.02.2020).

157 Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018b), S. 5, 7.

158 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 8.

159 Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019), S. 13.

160 Freie und Hansestadt Hamburg (2019), S. 32. Diese Zahl schließt die sogenannten wohnberechtigten Zuwander_innen (15.439) ein, das heißt die Menschen, die am 31.12.2018 trotz Anerkennung eines Flüchtlingsstatus weiter in Gemeinschaftsunterkünften wohnen mussten, weil sie keine Wohnung fanden. Ob und wie umfassend diese Personengruppe auch von den anderen Ländern als Teil der ordnungsrechtlich untergebrachten Personen erfasst wird, ist unklar. Siehe auch folgende Fußnote.

161 Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018b), S. 5; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 4. Grund für den Anstieg in NRW ist unter anderem, dass seit 2017 wohnungslose anerkannte Geflüchtete, die nach wie vor in Gemeinschaftsunterkünften leben, bei der Erfassung der ordnungsrechtlich untergebrachten Personen berücksichtigt werden (BAG W (o.D.), S. 14).

162 Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019), S. 10; Freie und Hansestadt Hamburg (2019), S. 32. Zu den Hamburger Zahlen, siehe auch Fußnote 160.

163 Abgeordnetenhaus von Berlin (2016), S. 2; Abgeordnetenhaus von Berlin (2018), S. 4.

- Staatsangehörigkeit: Hier sind die Zahlen uneindeutig. In Bayern beispielsweise überwiegt die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit,¹⁶⁴ in NRW hingegen die der Personen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit¹⁶⁵.
- Alter: Ordnungsrechtlich untergebracht sind wohnungslose Menschen aller Altersgruppen. Besonders stark vertreten sind die 40–64-Jährigen. Rund ein Viertel der untergebrachten Personen sind Kinder und Jugendliche.¹⁶⁶
- Geschlecht: Mehr Männer als Frauen sind ordnungsrechtlich untergebracht. Praxis und Studien zeigen: Frauen meiden die gemischtgeschlechtliche ordnungsrechtliche Unterbringung auch aus Angst vor Übergriffen und Gewalt. Wenn Frauen ordnungsrechtlich untergebracht werden, dann eher in Pensionen und Hotels als in „klassischen“ Obdachlosenunterkünften.
- Haushaltsstruktur: Die große Mehrheit der in der ordnungsrechtlichen Unterbringung lebenden Haushalte sind Einpersonenhaushalte. In knapp einem Viertel der ordnungsrechtlich untergebrachten Haushalte leben Kinder und Jugendliche.¹⁶⁷

Keine Erkenntnisse über den Umfang der ordnungsrechtlichen Unterbringung gibt es für weitere Personengruppen wie LSBTI, Menschen mit Behinderung oder pflegebedürftige Menschen.

4.2.2 Dauer der Unterbringung

„Im Prinzip ist es ganz schwierig, aus den Unterkünften wieder herauszukommen. Die Frage würde ich andersherum stellen. Wem gelingt es dann, in Wohnung zu kommen? Und ich glaube, die Zahl ist äußerst gering.“ (Sozialarbeiter 1)

Zahlen zur Unterbringungsdauer gibt es nur in einigen wenigen Bundesländern (siehe Abbildung S. 36). Sie verdeutlichen, dass die ursprünglich nur als Notlösung und kurzfristige Maßnahme gedachte ordnungsrechtliche Unterbringung zunehmend längerfristig wird. Somit spiegelt die Realität (dauerhafte Unterbringung) nicht mehr den eigentlichen Gesetzeszweck (vorübergehende Unterbringung zur Abwehr der Gefahr für Sicherheit und Ordnung).

Neben den offiziellen Statistiken gibt es weitere Erhebungen, die belegen, dass eine mehrmonatige bis mehrjährige Verweildauer in der ordnungsrechtlichen Unterbringung keine Ausnahme ist. Bei einer repräsentativen Befragung ordnungsrechtlich untergebrachter Wohnungsloser in Hamburg gaben 48,2 Prozent der Befragten an, bereits ein bis vier Jahre in der kommunalen Unterbringung zu leben.¹⁶⁸ In Baden-Württemberg waren am 1. Oktober 2014 – laut Aussage der befragten Städte und Gemeinden – insgesamt 51 Prozent der in Obdachlosen- und sonstigen Unterkünften untergebrachten Personen dort länger als zwei Jahre.¹⁶⁹

In den Interviews zeigt sich eine noch größere Spannweite. Geschildert werden Fälle, in denen Personen länger als ein Jahr (Sozialarbeiter_in 5 und 24), zwei bis drei Jahre (Behörde 7), vier bis sieben Jahre (Sozialarbeiter 26; Betroffener 20; Behörde 7) oder sogar über 20 Jahre (Sozialarbeiter 1) ordnungsrechtlich untergebracht sind. Laut der befragten Träger- und Behördenmitarbeiter_innen

164 In Bayern waren am 30.06.2017 62,8 Prozent der ordnungsrechtlich untergebrachten Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit beziehungsweise 37,2 Prozent mit nichtdeutscher (Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019), S. 18).

165 In NRW waren am 30. Juni 2018 13.513 Erwachsene mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit und 7418 mit deutscher Staatsangehörigkeit ordnungsrechtlich untergebracht (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 7).

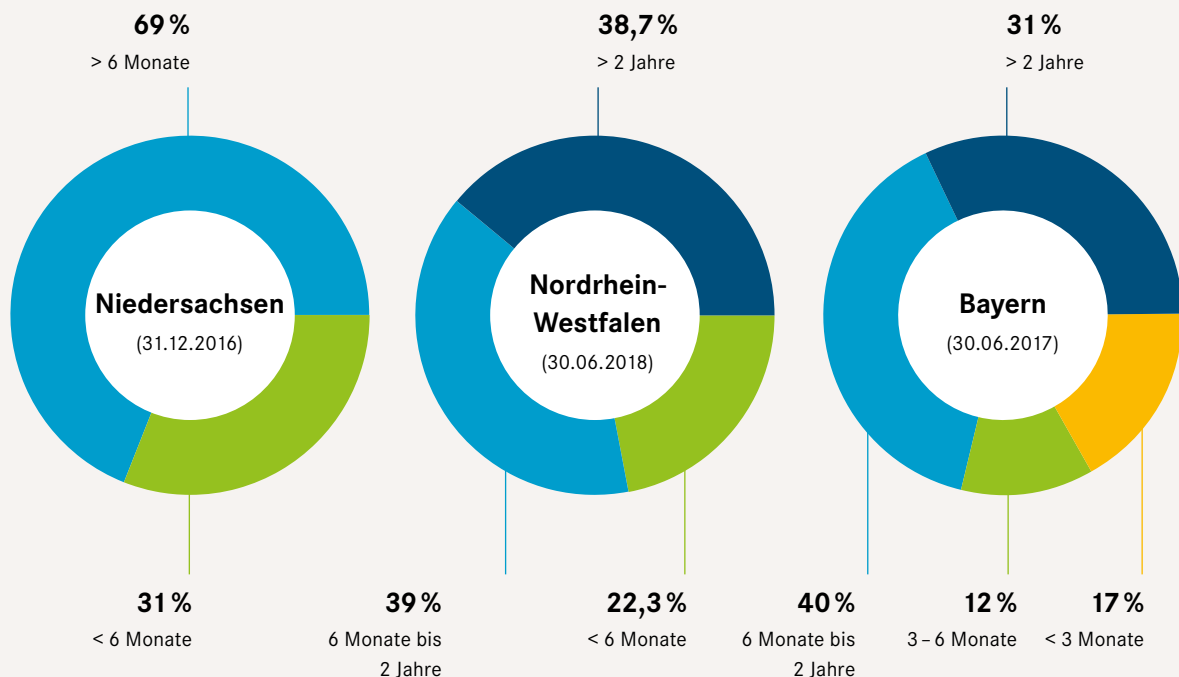
166 Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019), S. 13; Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018b), S. 7; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 7 f.

167 Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019), S. 10; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 9.

168 Ratzka / Kämper (2018), S. 114.

169 Evers / Ruhstrat (2015), S. 138.

Dauer des Aufenthalts in der ordnungsrechtlichen Unterbringung in ausgewählten Bundesländern



Quelle: Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018b), S. 6; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (2019), S. 10; Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019), S. 13, 19.

ist es auch keine Ausnahme mehr, dass Menschen in den Unterkünften alt werden und sterben (Behörde 21; Betroffener 8; Sozialarbeiter 5 und 26). Allerdings werden auch Fälle geschildert, in denen die Unterbringung lediglich bis zu drei Monaten andauert (acht Wochen: Betroffener 8; drei Monate: Behörde 7).

4.3 Kein Reinkommen: Unterbringungsverpflichtung der Kommunen

Die Kommunen sind nach dem Polizei- und Ordnungsrecht zur Unterbringung unfreiwillig obdachloser Personen verpflichtet. Örtlich zuständig ist dabei die Gemeinde, auf deren Gebiet sich die obdachlose Person tatsächlich aufhält. Nach der

Rechtsprechung spielt es dabei keine Rolle, ob die Person in dieser Gemeinde auch gemeldet ist oder wo ihr letzter gewöhnlicher Aufenthalt war.¹⁷⁰

Es gibt keinen systematischen Überblick darüber, welche Kommunen in Deutschland ihrer Unterbringungsverpflichtung wie nachkommen.¹⁷¹ Allerdings zeigen Praxisberichte und wissenschaftliche Studien, dass in einigen Kommunen grundsätzlich nicht ordnungsrechtlich untergebracht wird, in anderen bestimmte Gruppen von Wohnungslosen von dem Anspruch, ordnungsrechtlich untergebracht zu werden, ausgeschlossen sind.

Grund- und menschenrechtlich geboten wäre dabei ein diskriminierungsfreier Zugang zur ordnungsrechtlichen Unterbringung. Das heißt, die Kommunen müssen bedarfsgerechte Angebote in ausreichender Zahl vorhalten.¹⁷²

¹⁷⁰ Siehe Kapitel 3.2.1.

¹⁷¹ Rosenke (2018), S. 143.

¹⁷² Siehe Kapitel 3.2.4.

4.3.1 Mangelnde Verfügbarkeit von Plätzen, unzureichender Zugang

Laut wissenschaftlichen Studien sowie Trägern der Wohnungslosenhilfe kommen einzelne Städte und Gemeinden in Deutschland ihrer Unterbringungsverpflichtung überhaupt nicht nach, das heißt, es werden in Regionen Deutschlands keine Wohnungslosen untergebracht.¹⁷³ Zentrales Argument der Behörden vor Ort ist, dass es keine Wohnungslosen gebe. Eine solche Argumentation der Behörden wird auch von den Interviewpartner_innen in den Kommunen geschildert (Sozialarbeiter 16). Diesen Aussagen stehen amtliche Statistiken und aktuelle Forschungsergebnisse zur durchschnittlichen Fallzahl Wohnungsloser pro Einwohner_innen entgegen.¹⁷⁴

Auch wenn die grundsätzliche Nicht-Unterbringung sicher nicht die Regel ist: Es gibt immer wieder Problemanzeigen aus der Praxis, dass die Kommunen ihrer Unterbringungsverpflichtung nur unzureichend nachkommen – weil sie sich als örtlich nicht zuständig sehen,¹⁷⁵ weil sie die Unterbringung an einen sozialrechtlichen Leistungsbezug knüpfen oder weil sie schlicht zu wenig Unterbringungsplätze haben (Behörde 7; Ehrenamtlicher 4).

Darüber hinaus gibt es – kommunal unterschiedlich – einen Mangel an bedarfsgerechten Plätzen für bestimmte Gruppen von Wohnungslosen, unter anderem Frauen, Menschen mit körperlichen und/oder psychischen Behinderungen, Familien, junge Wohnungslose, Menschen mit Alkohol- und/oder

Drogenproblemen und Wohnungslose mit Tieren. Exemplarisch sei dies am Beispiel zweier Gruppen veranschaulicht: Frauen und Menschen mit körperlichen Behinderungen.

Studien und Interviewpartner_innen machen deutlich, dass die zahlenmäßig vermutlich größte Gruppe der Wohnungslosen, für die es keine bedarfsgerechten Unterkunftsplätze gibt, Frauen sind. Die wenigen Erkenntnisse, die es zur ordnungsrechtlichen Unterbringung von Frauen gibt, weisen auf ein großes Unsicherheitsgefühl, Gewalterfahrung und in der Konsequenz eine Vermeidung der ordnungsrechtlichen Unterbringung hin – zumindest soweit diese geschlechtergemischt organisiert ist. Studien und Fachverbände kritisieren seit Jahren, dass es frauenspezifische Hilfsangebote inklusive reiner Frauen-Unterkünfte braucht.¹⁷⁶

Die Unterbringungssituation von Wohnungslosen mit körperlichen und psychischen Beeinträchtigungen ist vergleichsweise schlecht dokumentiert. Beispielsweise gibt es keine verlässlichen Daten zur Frage, wie viele Wohnungslose körperlich beeinträchtigt sind (zu psychischen Beeinträchtigungen siehe Kapitel 4.6). Bekannt ist aber, dass es in bestimmten Regionen überhaupt keine oder nur sehr wenig barrierefreie Unterbringungsmöglichkeiten für Wohnungslose gibt.¹⁷⁷ Eine Betreiberin einer Unterkunft (Großstadt) schildert die Unterbringungssituation für wohnungslose Rollstuhlfahrer_innen wie folgt:

„Ich darf hier wegen Brandschutz keinen [im Rollstuhl] reinlassen und die anderen [Unterkünfte]

173 Dies betrifft vor allem – aber nicht ausschließlich – Kleinstädte und den ländlichen Raum (so auch belegt in den Interviews (Behörde 12) bzw. Evers / Ruhstrat (2015) zu Baden-Württemberg, S. 84). Bei einer Abfrage bei den bayerischen Kommunen aus dem Jahr 2017 hatten drei Viertel aller Kommunen keine wohnungslose Person untergebracht (Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019), S. 6).

174 Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019) berechnen eine Wohnungslosendichte zwischen 7,6 (Großstadt) und 2,2, (Kleinstadt) Wohnungslosen auf 1000 Einwohner_innen (S. 110 f.). In NRW schwankt der Durchschnitt zwischen 21 (Kreise) und 31 (kreisfreie Städte) Wohnungslosen pro 10.000 Einwohner_innen, jeweils mit großen Unterschieden zwischen den einzelnen Kreisen/kreisfreien Städten (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), S. 16). In Niedersachsen lag der Landesdurchschnitt am 31.12.2016 pro 100.000 Einwohner_innen bei 84,67 Personen, die ordnungsrechtlich untergebracht wurden, mit großen Schwankungen zwischen einzelnen Städten (Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2018a), S. 11).

175 In einer bundesweiten Online-Erhebung gaben 37 Prozent der Kommunen an, dass sie ortsfremde Wohnungslose nicht unterbringen würden (ohne Migration aus dem Ausland) (Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 119).

176 Unter anderem: Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2019); BAG W (2019a); Gerull / Wolf-Ostermann (2012); Köppen / Krägeloh / Heise (2012); Steckelberg (2010); Enders-Drägässer / Sellach (2005); Rosenke / Schröder (2006); Enders-Drägässer / Huber / Sellach (2004).

177 Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 122–123. Zum Beispiel auch: Neues Deutschland vom 17.11.2017: <https://www.neues-deutschland.de/artikel/1070296.obdachlosigkeit-in-berlin-krank-ist-man-nicht-nur-im-winter.html> (abgerufen am 07.02.2020); Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2012), S. 13–29.

auch nicht. Hier darf keiner rein. Wenn ich ihn die fünf Stufen hochheben kann, darf er hier nicht rein, weil er kommt im Brandfall hier nicht raus. Er kommt aus der [andere Unterkunft 1] nicht raus. Furchtbar, oder? Er kommt aus der [andere Unterkunft 2] nicht raus, er kommt aus der [andere Unterkunft 3] nicht raus. Die werden hier oft abgeladen von den Krankenhäusern. Den Rollstuhl nehmen die mit, gehört ja dem Krankenhaus. [...] was mache ich mit dem?“ (Sozialarbeiterin 27)

4.3.2 Tatsächlicher Zugang

Die Unterbringungsverpflichtung der Kommunen umfasst auch, den tatsächlichen Zugang zur Unterkunft zu gewährleisten. Es ist somit nicht ausreichend, Plätze vorzuhalten. Die betroffene Person muss auch tatsächlich in der Lage sein, diesen Platz in Anspruch zu nehmen. Auch hier zeigen Berichte aus der Praxis, dass dies teilweise nicht gewährleistet ist – beispielsweise wenn Informationen über die Wohnungslosenunterkünfte vonseiten der Kommune bewusst geheim gehalten werden, um einen Andrang auf die Unterkunft zu vermeiden;¹⁷⁸ oder wenn Personen mit einem Unterbringungsanspruch von der verantwortlichen Behörde lediglich eine Liste mit Unterkünften in die Hand gedrückt bekommen – und sich selbst informieren sollen, ob dort Plätze frei sind.¹⁷⁹ Dass dies wenig erfolversprechend ist, wurde auch von einem Sozialarbeiter geschildert:

„Selbst wenn ich Familien habe, [...] und die [...] zum Ordnungsamt beziehungsweise zum Sozialamt [schicke], dann zucken die auch öfters mit den Schultern, geben den Leuten dann Kataloge mit, wo dann Pensionen drin sind, und dann sagen sie: „Rufen Sie bei den Pensionen an“ und wenn die dann teilweise mitspielen, dann wird geschaut, ob die Kosten für die Pension übernommen werden. [...] Aber meistens sind die Leute dann sehr gehemmt und wenn sie dann bei einer Pension anrufen und sagen, sie sind wohnungslos, dann sagen die meisten Anbieter von Pensionen „Nein

machen wir nicht.“ (Sozialarbeiter 16; vergleichbar: Betroffener 20)

Der tatsächliche Zugang wird vonseiten der Behörden auch davon abhängig gemacht, ob die betroffenen Personen in der Lage sind, ihre sozialrechtlichen Leistungsansprüche nachzuweisen.¹⁸⁰ Beratungsangebote verdeutlichen, dass der Leistungsnachweis für bestimmte Personengruppen schwierig zu erbringen ist und diese darauf angewiesen sind, dass Dritte (zum Beispiel Beratungsstellen) sie bei der Antragstellung unterstützen.¹⁸¹

Das Fehlen von bedarfsgerechten Unterbringungsplätzen beziehungsweise der unzureichende Zugang zu diesen hat viele Auswirkungen: Die Betroffenen werden gezwungen, ein Leben auf der Straße zu führen; oder sie leben in den Unterkünften, können dort aber nicht entsprechend ihren Bedürfnissen versorgt werden, wodurch sich ihre Lebenssituation verschlechtern kann. Bei wohnungslosen Frauen führt das Fehlen bedarfsgerechter Unterbringung in vielen Fällen zur „verdeckten“ Wohnungslosigkeit, das heißt, sie gehen Mitwohnverhältnisse ein, die sie nicht selten in (auch sexuelle) Abhängigkeit zu den Unterkunftsgebern bringt. Häufig wechselnde, unsichere Unterkünfte sind somit kennzeichnend für die Lebenslagen wohnungsloser Frauen.¹⁸²

4.3.3 Unterbringungsverpflichtung – auch für Staatsangehörige aus anderen EU-Staaten?

Als eine der aktuell größten Herausforderung im Kontext Wohnungslosenhilfe beschreiben interviewte Vertreter_innen von Kommunen und Trägern die Unterbringung von wohnungslosen Personen aus anderen EU-Staaten:

„Ja, gerade was die EU-Bürger angeht, da wissen wir, dass ganz viele Leute nach Unterbringung nachgefragt haben und die dann abgewiesen wurden und die dann weiterhin auf der Straße ge-

178 Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2012), S. 20.

179 Berner / Holm / Jensen (2015), S. 62, 75.

180 Zur Rechtslage siehe Kapitel 3.2.3.

181 Entsprechende Beratungsstellen, zum Beispiel für Personen aus anderen EU-Staaten, gibt es insbesondere in den Großstädten.

182 Siehe Fußnote 45. Siehe auch: BAG W (2019a).

schlafen haben mit allen Beeinträchtigungen, die das bedeutet.“ (Sozialarbeiter 1)

Die Zahl der wohnungslosen Staatsangehörigen aus anderen EU-Staaten ist in den letzten Jahren – insbesondere in den Ballungsgebieten – stark angestiegen.¹⁸³ Zum Teil argumentieren die Kommunen, dass die ordnungsrechtliche Unterbringungsverpflichtung bezüglich dieser Personen nicht besteht: weil sie örtlich nicht zuständig sind, der Vorrang der Selbsthilfe greift oder weil

keine sozialrechtlichen Ansprüche in Deutschland bestehen.

Kommunal gibt es sehr unterschiedliche Praktiken im Umgang mit wohnungslosen Staatsangehörigen aus anderen EU-Staaten: Können diese keine Leistungsansprüche nachweisen, werden sie in den Kommunen teilweise nicht ordnungsrechtlich untergebracht (Sozialarbeiter 1 und 16; Behörde 7); teilweise ist stattdessen eine Übernachtung in den Notunterkünften möglich – dies sind reine Übernachtungsstätten, der Aufenthalt ist auf

Fallbeispiel: Bulgarische Staatsangehörige mit Tochter in befristetem Leistungsbezug

Frau N. ist 39 Jahre alt, bulgarische Staatsbürgerin und Romni. Sie ist mit ihrer 17-jährigen Tochter im Juli 2018 nach [Großstadt] gekommen, um Arbeit zu suchen. Die ersten Monate hat die Familie im Zelt gelebt. Im November 2018 wandte sie sich an eine Notunterkunft. Die beratende Person dort kam zu dem Schluss, dass die Chancen von Frau N., in [Großstadt] Arbeit zu finden und sich selbst zu versorgen, sehr gering sind, und veranlasste den Kauf eines Bustickets für Mutter und Tochter nach Bulgarien durch die Sozialbehörde. Beide sind jedoch in [Großstadt] geblieben, hatten aber keinen Zugang mehr zur Notunterbringung.

Anfang 2019 fanden Frau N. und ihre Tochter dann eine Anstellung bei einer Reinigungsfirma, die ihnen ebenso eine Unterkunft anbot. Pro Bett in einem geteilten Zimmer mussten sie 275 Euro Miete zahlen (bei einem Lohn von 400 Euro/Monat). Bad und Küche wurden auf den Fluren des mehrstöckigen Hauses mit anderen Bewohner_innen geteilt. Am Ende des Monats hatten Mutter und Tochter pro Kopf weniger als 100 Euro zur Verfügung. Im März 2019 wandten sich die beiden deshalb an eine Beratungsstelle, weil sie finanzielle Unterstützung benötigten. Mithilfe der Beratungsstelle beantragten Frau N. und ihre Tochter aufstockende Leistungen beim Jobcenter.

Diese wurden für sechs Monate bewilligt. Als der Arbeitsgeber erfuhr, dass Mutter und Tochter im Jobcenter vorgesprochen hatten, wurden die beiden gekündigt. Laut Aussage der Beratungsstelle geschah dies vermutlich, um einer strafrechtlichen Verfolgung ausbeuterischer Arbeits- und Wohnverhältnisse zu entgehen.

Nach Leistungsbewilligung durch das Jobcenter konnte für Mutter und Tochter eine ordnungsrechtliche Unterbringung in einem Familiencontainer (10 – 12 m²) gefunden werden. Mit Auslaufen des Leistungsbescheids im August 2019 hätten beide den Unterbringungsplatz verloren. Eine Woche nach Auslaufen des Bescheids fand die Mutter einen neuen Job. Somit können beide in dem Familiencontainer bleiben.

Die Tochter hat starke Diabetes. Frau N. hatte bisher weder Kraft noch Möglichkeiten, sich eigenen Wohnraum in [Großstadt] zu suchen. Sie spricht regelmäßig bei einer Beratungsstelle vor, die aber kaum Kapazitäten hat, sie bei der Wohnungssuche zu unterstützen. Laut Aussage der Sozialarbeiterin ist die Wohnungssuche sehr zeitintensiv. Außerdem würden Vermieter stark nach Herkunftsland unterscheiden. Es ist schier unmöglich, für Roma und Romnija eine Wohnung zu finden.

183 BAG W (2019b); Ratzka / Kämper (2018), S. 14; ZEIT vom 4.07.2016: <https://www.zeit.de/gesellschaft/2016-06/sozialleistungen-eu-buerger-zuwanderung-armutsmigration>; taz vom 29.01.2019: <https://taz.de/Obdachlose-aus-Osteuropa-in-Deutschland/!5568227/> (beide abgerufen am 07.02.2020).

wenige Tage begrenzt. In einigen Kommunen bleibt den Wohnungslosen selbst diese Art der Minimal-Unterbringung verwehrt.¹⁸⁴ Teilweise wird wohnungslosen Staatsangehörigen aus anderen EU-Staaten – statt Unterbringung – mit Verweis auf den Vorrang der Selbsthilfe eine Rückfahrkarte in ihr Herkunftsland angeboten. Nehmen sie diese nicht an, wird von einer freiwilligen Obdachlosigkeit ausgegangen.¹⁸⁵

In der Folge bedeutet dies, dass die Betroffenen auf der Straße oder in anderen unzumutbaren Unterküften schlafen müssen; ihre Lebenssituation ist demzufolge besonders schlecht.¹⁸⁶ In der niedrigschwelligen Wohnungslosenhilfe – beispielsweise Tagestreffs und Suppenküchen – steigt ihre Zahl rapide an (Sozialarbeiter 1 und 27).¹⁸⁷ Die zugrunde liegenden Rechtsfragen sind bisher nicht abschließend gerichtlich geklärt. Bisher ergangene Urteile von Oberverwaltungsgerichten stützen die Argumentation der Kommunen nicht und gehen bei Vorliegen der allgemeinen Voraussetzungen auch von einer Unterbringungsverpflichtung für diese Gruppe aus.¹⁸⁸

4.4 Drinnen ungenügend: Ausstattung der Unterbringung kommunal sehr unterschiedlich

Es gibt keine systematische Übersicht über die tatsächliche Ausstattung der Unterkünfte für die ordnungsrechtliche Unterbringung Wohnungsloser. Vereinzelt Erkenntnisse aus Studien sowie Praxis und Medienberichte verdeutlichen, dass kommunal große Unterschiede existieren, beispielsweise bezüglich der Unterbringungsart (Normalwohnungen, Hostels, Pensionen, Gemeinschaftsunterkünfte etc.), der Quadratmeterzahl pro Person, Einzel-/Mehrbettzimmer, sanitäre Anlagen, Kochgelegenheiten, Aufenthaltsräume oder Infrastruktur/Standort. Die Bundesregierung hat bereits 2017 in ihrem fünften Armuts- und Reichtumsbericht die mangelhafte Ausstattung der ordnungsrechtlichen Unterbringung in einigen Regionen festgestellt.¹⁸⁹

Ein zentraler problematischer Aspekt bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung sind die teilweise sehr beengten Schlaf- und Wohnverhältnisse in den Unterkünften. Dabei ist die Unterbringung in Mehrbettzimmern keine Seltenheit genauso wie eine verfügbare Quadratmeterzahl pro Person von unter 10 m².¹⁹⁰ Damit einher geht ein Mangel an Privatsphäre und Ruhe (Betroffene 22; Sozialarbeiter 1). Mit zunehmender Unterbringungsdauer kann sich diese Situation insbesondere bei Menschen mit besonderen Belastungen wie beispielsweise psychischer Beeinträchtigung oder Gewalterfahrung negativ auswirken.

Große Unterschiede werden auch hinsichtlich der sanitären und hygienischen Bedingungen

184 Einer bundesweiten Online-Erhebung bei den Kommunen zufolge, bringen 46 Prozent der Kommunen mittellose wohnungslose Unionsbürger_innen nicht unter, wenn diese die Möglichkeit einer Rückkehr ins Heimatland haben (Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 120 f.). Zu den unterschiedlichen Vorgehensweisen der Kommunen siehe auch <https://taz.de/Obdachlose-aus-Osteuropa-in-Deutschland/!5568227/> (abgerufen am 07.02.2020).

185 Zur Rechtslage, siehe Kapitel 3.2.1.

186 BAG W (2019b); Gerull (2018), GEBEWO (2016); Schaffranek u.a. (2013).

187 ZEIT vom 4.7.2016: <https://www.zeit.de/gesellschaft/2016-06/sozialleistungen-eu-buerger-zuwanderung-armutsmigration> (abgerufen am 07.02.2020); BAG W (2019b), S. 2; Hofmann (2017) zu Nürnberg: S. 151.

188 Siehe Kapitel 3.2.1.

189 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), S. 483.

190 Evers / Ruhstrat (2015), S. 51 f., 137; Brem (2012), S. 319; Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2012), S. 13–29; Enders-Drägässer / Sellach (2005), S. 171 f.; Busch-Geertsema / Ruhstrat (1998), S. 82. So auch geschildert in den Interviews (Sozialarbeiter 1).

beschrieben. So berichtet eine wohnungslose Person von sauberen Zuständen in der Unterkunft (Betroffener 20). Gefragt nach einem Beispiel für besonders schwierige hygienische Bedingungen, schildert ein Interviewpartner, der als Ehrenamtlicher bei einem freien Träger der Wohnungslosenhilfe arbeitet, folgendes:

„... also die Fliesen sind total saugig, es gibt keine Mülleimer, weil der letzte Mülleimer zertrümmert worden ist [...] Es liegt überall Müll rum, es ist dreckig, Ungezieferbefall teilweise, [...] Sanitäranlagen ist ein großes Problem, dass Türen von den Toiletten nicht schließbar sind, weil da jemand vorgehauen hat oder so [...] viele Sachen wurden einfach nicht mehr erneuert, weil irgendjemand hat es halt kaputt gemacht [...] Toilettenschüsseln waren kaputt.“ (Ehrenamtlicher 4)

Vonseiten eines befragten Wohnungslosen wird Kakerlakenbefall in den Gemeinschaftsküchen geschildert (Betroffener 20). Auf die teilweise katastrophalen hygienischen Bedingungen in den Wohnungslosenunterkünften weisen auch Studien¹⁹¹, die freien Träger der Wohnungslosenhilfe¹⁹² und aktuelle Medienberichte hin¹⁹³.

Kaum Erkenntnisse gibt es zur Frage, ob die ordnungsrechtliche Unterbringung infrastrukturell gut angebunden ist, das heißt, mit dem Nahverkehr gut zu erreichen und in Erreichbarkeit zu weiteren wichtigen Anlaufstellen für die wohnungslose Person, wie ärztliche Versorgung, Schule, Jobcenter, Tagesstätte etc. Deutlich wird in den Interviews aber auch, dass die vermittelnden Behörden bei der Wohnungsknappheit froh sind, wenn sie überhaupt unterbringen können. Die Wohnungslosen hätten dann keinerlei Anrecht, über die Lage der Unterkunft mitzuentcheiden (Behörde 6).

Die geschilderten Umstände gelten selbstverständlich nicht flächendeckend in der ordnungsrechtlichen Unterbringung der Kommunen. Doch die zitierten Studien, Praxisberichte und Interviews verdeutlichen, dass sie keine Einzelfälle sind.

In der Folge sind die untergebrachten Personen – insbesondere in den großen Wohnungslosen-Unterkünften – einem Klima der Gewalt, Lärm und Angst vor Diebstahl ausgesetzt. Beispiele aus der Praxis verweisen auf: ein ständiges Unsicherheitsgefühl, weil Eigentum nicht sicher verwahrt werden kann; einen Alltag, der durch Angst vor gewalttätigen Übergriffen durch Mitbewohner_innen bestimmt ist (Ehrenamtlicher 4; Sozialarbeiter 1). In Studien wie auch in den Interviews wird deutlich, dass Konflikte – insbesondere im Zusammenhang mit Drogen- und Alkoholkonsum – den Unterkunftsalltag bestimmen (Betroffener 8).¹⁹⁴ Ein ehemaliger Wohnungsloser beschreibt das alltägliche Zusammenleben wie folgt:

„Also du hattest da gewisse Leute neben dir [wohnen], die brüllen sich da an oder die besaufen sich nachts dann. Und grölen irgendwelche Lieder mit. Und ach, also, ... [das] war jetzt nicht förderlich zur Heilung gewesen, sage ich mal. Du hast keine Ruhe gehabt.“ (Betroffener 9)

Insbesondere für wohnungslose Frauen ist dieses Unsicherheitsgefühl auch mit der Erfahrung oder Angst vor körperlicher und sexueller Gewalt verbunden, unter anderem bedingt dadurch, dass beispielsweise in einigen geschlechtergemischten Einrichtungen zur ordnungsrechtlichen Unterbringung keine separaten Sanitäranlagen bereitgehalten werden.¹⁹⁵ In der Folge meiden wohnungslose Frauen gemischtgeschlechtliche Unterbringungsformen und begeben sich – schlimmstenfalls

191 Vgl. Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 166–167.

192 BAG W: <https://bagw.de/de/presse/index~128.html> (abgerufen am 07.02.2020).

193 Zum Beispiel: NDR vom 10.04.2019: <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Unzumutbare-Zustaeende-fuer-Obdachlose-in-Schleswig,schleswig792.html>; Hannoversche Allgemeine vom 29.12.2018: <https://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Hannover-In-einer-staedtischen-Notunterkunft-hausen-Roma-Familien-unter-menschenunwuerdigen-Bedingungen>; stern tv vom 14.02.2018 (Kitzingen): <https://www.youtube.com/watch?v=b0vrDEcQmw>; Augsburgs Allgemeine vom 9.5.2017: <https://www.augsburger-allgemeine.de/augsburg/Wie-es-in-Augsburger-Notunterkuenften-aussieht-id41399866.html> (alle abgerufen am 07.02.2020).

194 Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 162; Enders-Drägässer / Sellach (2005), S. 31 ff., 172; Rosenke (2005), S. 144; Breuer (2005).

195 Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2019), S. 12, S. 36–38; BAG W (2019a); Enders-Drägässer / Sellach (2005), S. 31 ff.; Enders-Drägässer / Huber / Sellach (2004), S. 30 f.; 84.

– (zurück) in die ausbeuterischen Wohn- beziehungsweise Familienverhältnisse, denen sie entfliehen wollten. Ähnliches gilt für andere Gruppen Wohnungsloser, die (aus unterschiedlichen Gründen) die ordnungsrechtliche Unterbringung meiden oder keinen Zugang haben. Sie leben (weiter) auf der Straße oder in anderen unzumutbaren Umständen.

Kaum Mindeststandards für die ordnungsrechtliche Unterbringung

Bisher existieren keine einheitlichen oder verbindlichen Standards für die ordnungsrechtliche Unterbringung in Deutschland. Die Fachverbände Wohnungslosigkeit fordern dies seit Langem.¹⁹⁶

Sehr vereinzelt gibt es in den Ländern und Kommunen Mindeststandards für die ordnungsrechtliche Unterbringung. In Bayern und Sachsen gibt es nicht-verbindliche Empfehlungen zur kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen.¹⁹⁷ In Berlin gelten für nicht-vertragsgebundene Obdachlosenunterkünfte unter anderem folgende verbindliche Standards: Mindestquadratmeterzahl für Einzelzimmer: 9 m², für Doppelzimmer 15 m², abschließbare Schränke in Doppel- und Mehrbettzimmern, abschließbare Räume, geschlechtergetrennte Sanitärräume, eine gemeinschaftlich genutzte Küche für höchstens 10 Personen und ein WC für 8 Personen. Die Reinigung der sanitären Anlagen muss täglich durch den Betreiber erledigt werden. Den Bewohner_innen muss täglich 8 Stunden ein_e Ansprechpartner_in zur Verfügung stehen, die übrige Zeit eine Person in Rufbereitschaft.¹⁹⁸ In Hamburg muss für Unterkunft- und Sozialmanagement 1 Person pro 97 Bewohner_innen zur Verfügung stehen.¹⁹⁹

4.5 Kein Rauskommen: Lange in der ordnungsrechtlichen Unterbringung

Ein großer Teil der Wohnungslosen bleibt mittlerweile nicht mehr nur für kurze Zeit in der ordnungsrechtlichen Unterbringung. Oft verweilen sie dort für Monate und Jahre, teilweise bis an ihre Lebensende (Kapitel 4.2.2). Das hängt mit fehlendem Wohnraum zusammen, aber nicht nur: Selbst wenn Wohnungen verfügbar sind, haben Wohnungslose oft keinen Zugang zu diesen. Zwei dafür maßgebliche Gründe werden im Folgenden erläutert: Es fehlt Unterstützung beim Wiedererlangen von Wohnraum, und Wohnungslose werden bei der Wohnungssuche benachteiligt.

4.5.1 Unterstützung beim Wiedererlangen von Wohnraum unzureichend

Viele wohnungslose Menschen sind bei der Überwindung ihrer Wohnungslosigkeit auf Unterstützung angewiesen. Das betrifft nicht nur die Wohnungssuche als solche, sondern auch Probleme, die mit der Überwindung der Wohnungslosigkeit in Verbindung stehen, beispielsweise die Behandlung einer Alkohol- oder Drogensucht, das Erreichen von Schuldenfreiheit oder die Unterstützung bei Behördengängen, Einkäufen oder dem Wahren von Fristen.

Die Bandbreite der kommunalen Hilfestrukturen ist sehr groß. Die Unterschiede liegen nicht nur in der grundsätzlichen Verfügbarkeit von Unterstützung, sondern auch in der Organisation derselben: Gibt es Sozialarbeiter_innen in der ordnungsrechtlichen Unterkunft, die unterstützen können? Muss die wohnungslose Person eine kommunal zentrale

196 Zum Beispiel: Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen, Region West (2020); Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste (2018); BAG W (2013); Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2012).

197 Bayerische Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und des Innern (1997); Sächsische Staatsministerien für Soziales, Gesundheit und Familie und des Innern (1994). Die bayerischen Empfehlungen werden momentan überarbeitet (Bayerischer Landtag (03.01.2020), S. 4).

198 Senat von Berlin, Landesamt für Gesundheit und Soziales (2010). Allerdings erkennt die Senatsverwaltung selbst an, dass diese Standards in der Praxis nicht eingehalten werden (Abgeordnetenhaus von Berlin (2017b), S. 3). Gemäß der 2019 verabschiedeten Berliner Leitlinien zur Wohnungslosenpolitik sollen diese Mindestanforderungen überarbeitet werden (Senat von Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019), S. 37).

199 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (16.04.2013), S. 1.

Stelle (zum Beispiel Fachstelle Wohnungslosigkeit) oder verschiedene Ämter aufsuchen, um Hilfe zu bekommen? Unterstützt die Kommune überhaupt bei der Wiedererlangung von Wohnraum, wie sieht diese Unterstützung aus, und ist sie für alle Betroffenen zugänglich? Nicht immer werden überhaupt Hilfestrukturen vorgehalten.

4.5.1.1 Zugang zu den Behörden und sozialstaatlichen Hilfen

Ein „klassischer“ Zugangsweg zu Unterstützung ist der Weg zum Sozialamt oder zur kommunalen Fachstelle Wohnungslosigkeit. Diese können beispielsweise Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII vermitteln (das heißt zum Beispiel den Weg ins Betreute Wohnen ebnen), bei der Schuldentilgung oder Wohnungssuche unterstützen.

Der Zugang zu den persönlichen Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII wird generell als hochschwierig beschrieben: Die Bewilligung setzt eine umfangreiche Antragsbegründung, einen Hilfeplan, gegebenenfalls Hilfeplangespräche, teilweise Hilfekonferenzen voraus.²⁰⁰ Eine Sozialarbeiterin schildert:

„Ein Antrag nach § 67 kann sechs Wochen, zwei Monate dauern. [...] Oder wird abgelehnt aus unerfindlichen Gründen und dann muss [man] das verwaltungsrechtlich einklagen. Bis dahin bricht der Klient weg.“ (Sozialarbeiterin 27)

Darüber hinaus ist die Unterstützung durch die Behörden – auch aufgrund knapper Ressourcen²⁰¹ – üblicherweise als sogenannte Komm-Struktur organisiert. Somit können die Sozialämter oder die Fachstellen sich lediglich um die Menschen kümmern, die den Weg ins Amt selbst schaffen. So schildert beispielsweise die Mitarbeiterin einer Fachstelle Wohnungslosigkeit in einer Großstadt, dass alle Beratungskapazitäten mit jenen Haushalten ausgeschöpft ist, die ihren Weg selbst in

die Fachstelle finden. Diejenigen, die diesen Weg nicht schaffen „fallen durch“ (Behörde 6; vergleichbar: Sozialarbeiter 1 und 3). Diese Menschen hätten aber oft den größten Beratungsbedarf. In der Praxis verbleiben diese Menschen dann in der ordnungsrechtlichen Unterbringung; die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, die von den Sozialämtern bewilligt werden müssen, stehen ihnen dann nicht zur Verfügung (Behörde 28).²⁰²

4.5.1.2 Hilfsangebote in der Unterkunft

Eine Möglichkeit, ordnungsrechtlich untergebrachten Wohnungslosen den Zugang zu Beratung/Unterstützung zu ermöglichen, ist die sozialarbeiterische Fachberatung vor Ort. Dies kann einerseits eine aufsuchende Beratung sein oder aber eine festinstallierte verantwortliche Stelle in der Unterkunft.²⁰³ Diese Beratung soll untergebrachte Menschen – je nach Lebenssituation – unterstützen, direkt in Wohnraum zu gelangen oder den Zugang zu entsprechenden Unterstützungsangeboten (beispielsweise einer Beratungsstelle nach §§ 67 ff. SGB XII oder einer Fachstelle) ebnen. Fachverbände kritisieren seit Langem, dass diese Beratung bisher kaum geleistet wird.²⁰⁴

Allerdings gibt es zur personellen Ausstattung in der ordnungsrechtlichen Unterbringung kaum Erkenntnisse. Ist vor Ort Personal ansprechbar, und wenn ja welches (Hausdienst, Sozialarbeiter_innen) und zu welchen Zeiten? Auch hier zeigen die Interviews eine große Bandbreite: Ein ehemals Wohnungsloser beschreibt die Sozialarbeiterin vor Ort als die zentrale Person, die ihn bei der Entschuldung und der Wohnungssuche unterstützt habe (Betroffener 9);²⁰⁵ eine ehemalige Wohnungslose beschreibt, dass sie sich ausschließlich selbst helfen konnte, wenn es Probleme gab, da nur ein Hausmeister als Ansprechperson zur Verfügung stand (Betroffene 22; vergleichbar: Sozialarbeiter 3 und 27). Vereinzelt weisen Studien²⁰⁶ und

200 Busch-Geertsema / Evers (2004), S. 64–65.

201 So zumindest Erkenntnisse zur Situation in Großstädten: z.B. Berner / Holm / Jensen (2015).

202 Vgl.: Ratzka / Kämper (2018), S. 33; Rosenke (2018), S. 144.

203 Je nach Größe der Unterkunft, Klientel und Hilfestrukturen vor Ort.

204 Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste (2018); BAG W (2013).

205 Vergleichbare Erkenntnisse auch bei Gerull (2016), S. 22–23.

206 Berner / Holm / Jensen (2015), S. 48; Busch-Geertsema / Ruhstrat (1998), S. 84.

Medienberichte²⁰⁷ darauf hin, dass in der ordnungsrechtlichen Unterbringung überhaupt keine oder keine ausreichend qualifizierte sozialarbeiterische Unterstützung vorhanden ist.

Entsprechende Vorgaben zur personellen Ausstattung in der ordnungsrechtlichen Unterbringung sind nur sehr vereinzelt bekannt: In Berlin muss täglich acht Stunden ein_e Ansprechpartner_in zur Verfügung stehen, die übrige Zeit eine Person in Rufbereitschaft.²⁰⁸ In Hamburg muss für Unterkunft- und Sozialmanagement eine Person pro 97 Bewohner_innen zur Verfügung stehen, für den technischen Dienst beträgt der Personalschlüssel 1:160.²⁰⁹

Besonders schwierig ist diese Situation für jene Wohnungslosen, die „zwischen den Hilfesystemen“ stehen und somit oft keinen Zugang zu bedarfsgerechter Unterstützung haben, wie psychisch Kranke, junge Wohnungslose oder suchtkranke Menschen. Sie verbleiben in den Notunterkünften, auf der Straße oder in der verdeckten Wohnungslosigkeit oder – wenn sie den Weg in eine ordnungsrechtliche Unterbringung finden – längerfristig in dieser (Kapitel 4.6).

4.5.2 Diskriminierung am Wohnungsmarkt

Wohnungslose haben in einigen Kommunen Deutschlands kaum mehr eine Chance, wieder eine Wohnung auf dem „ersten Wohnungsmarkt“ zu finden. Dies hängt in erster Linie mit der Wohnungsknappheit zusammen. Allerdings: Selbst wenn Wohnungen vorhanden sind, sind diese oft nicht zugänglich für Wohnungslose. Die Gründe werden in folgendem Zitat eines Sozialarbeiters deutlich:

„Aber dann kommt eben noch der Punkt hinzu, dieser Stigmatisierungspunkt, ja, sprich: „Hartz IV-Empfänger nehmen wir nicht“. Ich bin ja dabei, wenn die Leute anrufen, ich höre es ja durchs Telefon. Ohne festen Arbeitsvertrag geht nichts. Dann wollen die sechs Lohnabrechnungen haben, Mietschuldenfreiheitsbescheinigung, positive Schufa. Dann noch am besten eine Hausrat-, eine Haftpflichtversicherung, ja, und so weiter und so weiter.“ (Sozialarbeiter 16)

Zuallererst ist das Label „wohnungslos“ ein Stigma, welches die Chancen auf eine Wohnung schmälert. So wird vonseiten der Interviewpartner_innen geschildert, dass allein die Adresse der ordnungsrechtlichen Unterbringung ein Grund für Wohnungsunternehmen ist, nicht an Wohnungslose zu vermieten (Sozialarbeiter 1).²¹⁰ Darüber hinaus sind Mietrückstände oder eine negative Schufa-Auskunft – bei Wohnungslosen keine Seltenheit²¹¹ – hinderlich beziehungsweise teilweise sogar Ausschlusskriterien bei der Wohnungssuche. Viele Wohnungslose werden deshalb von Wohnungsunternehmen von vornherein als potenzielle Mieter_innen ausgeschlossen (Betroffener 9; Sozialarbeiter 1 und 24).²¹² Auch Diskriminierung gegenüber bestimmten Personengruppen wie Drogenabhängigen oder psychisch Kranken (Sozialarbeiter 1, 16 und 24; Behörde 6 und 28), alleinstehenden Männern beziehungsweise alleinerziehenden Frauen (Behörde 6) oder Migrant_innen werden geschildert:²¹³

„Also jemand, der keine weiße Hautfarbe hat, hat große Schwierigkeiten, auch etwas zu finden. EU-Bürger, die vielleicht schlecht Deutsch sprechen und in öffentlich-rechtlicher Unterbringung sind, haben natürlich viel mehr Schwierigkeiten, in Wohnungen zu kommen.“ (Sozialarbeiter 1; vergleichbar: Behörde 6)

207 NDR vom 10.04.2019: <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Unzumutbare-Zustaende-fuer-Obdachlose-in-Schleswig,schleswig792.html> (abgerufen am 07.02.2020).

208 Senat von Berlin, Landesamt für Gesundheit und Soziales (2010), Ziff. 18.

209 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (16.04.2013), S. 1.

210 Gerull (2016), S. 29-30; Berner / Holm / Jensen (2015), S. 68, 82.

211 Gerull (2018); Enders-Drägässer / Sellach (2005), S. 60 f.; Busch-Geertsema / Evers (2004), S. 72; Busch-Geertsema / Ruhstrat (2003), S. 97 ff.

212 Siehe auch: Gerull (2016), S. 9, 29; Berner / Holm / Jensen (2015), S. 57, 64 f., 81 f.

213 Siehe auch Pries / Tuncer-Zengingül (2018), S. 73 ff.; Gerull (2016), S. 10. Allgemein zur Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Wohnungsmarkt: ADS (2020); Müller (2015).

4.6 Schnittstellenproblematik am Beispiel wohnungsloser Personen mit psychischen Beeinträchtigungen

Als eines der zentralen Probleme im Kontext Wohnungslosigkeit in Deutschland schildern die Interviewpartner_innen den unzureichenden Übergang in andere Hilfesysteme: Viele wohnungslose Menschen gehören eigentlich nicht ins System der Wohnungslosenhilfe, weil ihnen andere (umfassendere) Formen der Unterstützung und Unterbringung zustünden. Oft sind es aber insbesondere die „schwierigen“ Hilfebedürftigen, die auf der Straße – und damit im Wohnungslosenhilfesystem – landen. Junge Erwachsene (U25) landen nicht selten in der Wohnungslosigkeit, weil sie aus dem Jugendhilfesystem „rausfallen“ – sei es, weil es keine Angebote für sie gibt oder die bestehenden Angebote nicht akzeptabel sind;²¹⁴ Gleiches gilt für suchtkranke Menschen und ihre (fehlende) Unterstützung in der Suchtkrankenhilfe.²¹⁵ Pflegebedürftige Wohnungslose leben unter menschenunwürdigen Bedingungen in Obdachlosenunterkünften, weil sie den Zugang zum Pflegesystem nicht finden.²¹⁶ Gewaltbetroffene Frauen finden keinen Platz in Frauenhäusern – wenn sie zum Beispiel einen intensiven Hilfebedarf haben – und landen in der Wohnungslosenhilfe, wo sie nicht bedarfsgerecht versorgt werden können.²¹⁷

Exemplarisch geschildert wird diese Schnittstellenproblematik, das heißt, die fehlende Kooperation/Koordination zwischen den unterschiedlichen Hilfesystemen, am Beispiel der psychisch kranken Wohnungslosen. In den Interviews mit Vertreter_innen der Behörden und Freien Trägern wurde der Umgang mit den psychisch Kranken in der

ordnungsrechtlichen Unterbringung ausnahmslos als größte Herausforderung geschildert:

„Die größten Probleme sind für mich, dass wir aufgrund der Situation in den Hilfen für psychisch Kranke [...] also die ganzen Leute, die in den Bereich Eingliederungshilfe fallen, dass wir dort eigentlich ein sehr hochschwelliges Angebot haben. Und dadurch Leute in der öffentlichen Unterbringung landen, die bei uns in der öffentlichen Unterbringung völlig falsch sind und auch nicht richtig betreut werden können. Denen ich nicht wirklich eine Hilfe anbieten kann. Die ihrem Bedarf entspricht. Also im Prinzip würde ich ein viel niedrigschwelligeres Angebot benötigen im Bereich psychosoziale Hilfe und da eben dieser stationären Möglichkeiten.“ (Behörde 6)

Da eine längerfristige psychische Erkrankung in aller Regel mit Einschränkungen der gesellschaftlichen Teilhabe einhergeht, stellt sie zugleich meist eine Behinderung dar. Im zweiten Teilhabebericht der Bundesregierung von 2016 wird das Thema Behinderung und Wohnungslosigkeit als „der tote Winkel in einem nur schwach ausgeleuchteten Feld“²¹⁸ bezeichnet. Der Bericht zeigt auf, dass bundesweit vergleichbare Daten dazu fehlen, wie viele wohnungslose Menschen eine Behinderung haben und daher eigentlich im Hilfesystem für beeinträchtigte Menschen versorgt werden müssten.²¹⁹ Dies betrifft Menschen mit psychischen Erkrankungen genauso wie Menschen mit körperlichen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigungen (Gehörlosigkeit, Sehbeeinträchtigung). Laut Statistikbericht der BAG W liegt die Behinderungsquote unter Wohnungslosen bei bis zu 15 Prozent. Es wird aber davon ausgegangen, dass die tatsächliche Zahl der Wohnungslosen mit Behinderungen wesentlich höher liegt, da die aktuelle Erfassung an einen Schwerbehindertenausweis geknüpft ist.²²⁰ Vor diesem Hintergrund

214 Frietsch / Holbach (2016); Hoch (2016a und b); Deutsches Jugendinstitut (2015); Steckelberg (2010).

215 Busch-Geertsema / Evers (2004), S. 110 f.

216 Koordinierungsstelle Gesundheitliche Chancengleichheit Hamburg (2016); Busch-Geertsema / Evers (2004), S. 110 f.; Busch-Geertsema / Ruhstrat (2003), S. 67 f.

217 Frauenhauskoordinierung e.V. (2017); Rosenke (2017a).

218 Beck (2016), S. 499.

219 Ebd. zur Studienlage allgemein.

220 Dessen Vorliegen kann weder bei Menschen mit Behinderungen generell, noch bei wohnungslosen Menschen mit Behinderungen vorausgesetzt werden. Weiter zu Zahlen und Gründen der Untererfassung: Beck (2016), S. 508 ff.

ist es bedauerlich, dass die geplante bundesweite Wohnungslosenstatistik nicht erfassen soll, ob bei den Betroffenen eine Behinderung vorliegt.²²¹ Eine solche Erfassung – differenziert nach Art der Beeinträchtigung (körperlich, psychisch, intellektuell, Sinnesbeeinträchtigungen) – wäre nötig, um behinderungsbedingte Unterstützungsbedarfe zu erkennen, die mutmaßlich bei vielen Wohnungslosen vorhanden sind, und die Betroffenen in das Hilfesystem der Behindertenhilfe zu verweisen.

4.6.1 Kaum Zugang zu bedarfsgerechten Hilfen

Wenn die psychische Erkrankung zu wesentlichen Behinderungen führt, kann ein Anspruch auf Unterstützungsleistungen speziell für psychisch beeinträchtigte Menschen bestehen.²²² Dies kann beispielsweise bedeuten, dass die Person in einer therapeutischen Wohngruppe unterkommt oder bei der Suche/Aufnahme einer Beschäftigung unterstützt wird.

Eine Inanspruchnahme solcher Leistungen würde voraussetzen, dass es in den Kommunen einen Austausch zwischen der Wohnungslosenhilfe und dem Versorgungssystem für psychisch Kranke gibt. Dann könnte eine wohnungslose Person, die psychisch krank ist und um Unterbringung bittet, bei der entsprechenden Antragstellung unterstützt werden. Allerdings sind die beiden Hilfesysteme überwiegend nicht miteinander vernetzt. Eine interviewte Behördenmitarbeiterin, zuständig für Wohnungslose, sprach davon, dass es „keine Berührungspunkte“ zum Hilfesystem für psychisch Kranke gebe: „Das geht komplett an uns vorbei.“ (Behörde 28).²²³

Der Zugang zu Unterstützungsleistungen für psychisch beeinträchtigte Menschen ist hochschwierig.²²⁴ Es müssen spezifische Voraussetzungen erfüllt sein, beispielsweise muss eine drohende oder bestehende Behinderung festgestellt werden und es muss die Aussicht geben, dass die Ziele der Eingliederungshilfe erreicht werden. Üblicherweise wird ein Hilfeplan erstellt. Vonseiten der Interviewpartner_innen wird die Eingliederungshilfe als schwer zugänglich beschrieben: die Bearbeitungsdauer der Anträge ist sehr lang (Sozialarbeiterin 27), die Verfahren sind zu bürokratisch, es gibt keine (oder keine ernsthafte Bemühung um) Krankheitseinsicht (Behörde 21). So schildert die Sozialarbeiterin in einer Unterkunft:

„Wenn ich sage, ich habe hier einen, der kann nicht in ein Wohnheim. Der ist wirklich so krank, der muss über den sozial-psychiatrischen Dienst in eine therapeutische Wohngemeinschaft nach § 53. Da gibt es hier erstmal eine Steuerungsrunde. Die Steuerungsrunde, da sitzen alle Träger zusammen. Und dann muss der Arzt ihn untersuchen, dann die Sozialarbeiterin, dann kommt die Steuerungsrunde und schwupps, schon nach sechs Monaten ist der endlich mal im 53er. Bis dahin bricht die Hälfte weg oder ist so lange weiter auf der Straße.“²²⁵ (Sozialarbeiterin 27)

4.6.2 Folgen des unzureichenden Zugangs

Der fehlende Zugang zu angemessener Hilfe für psychisch-krankes Wohnungslose hat unterschiedliche Folgen: Teilweise werden diese in die preiswerteren Maßnahmen nach § 67 SGB XII (Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) gedrängt.²²⁶ Sind psychisch Kranke ordnungsrechtlich untergebracht, insbesondere in großen

221 Lediglich im Rahmen der ergänzenden Berichterstattung sollen Erkenntnisse darüber gewonnen werden, inwieweit Menschen mit Beeinträchtigungen von Wohnungslosigkeit betroffen sind (Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG). Das Gesetz war zum Zeitpunkt der Drucklegung dieser Analyse (März 2020) noch nicht in Kraft getreten. Siehe aber: Gesetzesbegründung zu §8 WoBerichtsG im Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 3.12.2019 (Bundestagsdrucksache 19/15651).

222 Bis Ende 2019 waren die Unterstützungsleistungen für beeinträchtigte Menschen im §§ 53 ff. SGB XII geregelt (sogenannte Eingliederungshilfe). Mit dem Bundesteilhabegesetz wurden die Fachleistungen zur sozialen Teilhabe / Eingliederungsleistungen aus dem SGB XII herausgelöst und neu geregelt im SGB IX. Die existenzsichernden Leistungen sind im SGB XII verblieben.

223 Siehe auch: Beck (2016).

224 Bezogen auf den Zugang Wohnungsloser: Beck (2016), S. 517; BAG W (2008a), S. 5; Busch-Geertsema/Ruhstrat (2003), S. 66 f.

225 § 53 bezieht sich auf die vormalige Eingliederungshilfe: siehe Fußnote 222.

226 Zum Beispiel: Berner / Holm / Jensen (2015), S. 78.

Fallbeispiel: Junger psychisch erkrankter Mann in eigener Wohnung

Das Beispiel von Herrn M. zeigt, wie wichtig eine bedarfsgerechte Fachberatung bei Personen ist, die sehr unterstützungsbedürftig sind.

Herr M. ist 27 Jahre alt. Er hat keinen Schulabschluss und keine Berufsausbildung. 2015 ist er aus dem Elternhaus rausgeflogen und hat ein Jahr lang bei einem Freund auf der Couch geschlafen. Danach war er drei Monate in einer Notunterkunft untergebracht. Dort teilte er sich ein Zimmer mit drei Personen. Er konnte dort von 19.00 bis 7.30 Uhr bleiben, tagsüber war die Unterkunft geschlossen.

Während der Zeit in der Notunterkunft suchte sich Herr M. Unterstützung bei einer Beratungsstelle für wohnungslose Männer. Die Sozialarbeiter_innen dort unterstützten ihn dabei, seine Post anzunehmen, Formulare auszufüllen und Sozialleistungen zu beantragen. Im Rahmen dessen stellte sich heraus, dass Herr M. weitere Bedarfe hat, die sich unter anderem aus seiner

psychischen Erkrankung begründen. Infolgedessen wurde er dabei unterstützt, Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII (konkret: Aufnahme im Betreuten Wohnen) zu beantragen. Nach Bewilligung der Anträge zog er in eine Einrichtung des Betreuten Wohnens, wo er ein eigenes Zimmer hat. Aufgrund der psychischen Erkrankung wurde ihm außerdem eine gesetzliche Betreuerin zur Seite gestellt, die er mindestens einmal wöchentlich trifft. Herr M. befindet sich in Therapie aufgrund starker Depressionen und Marihuana-Konsum.

Herr M. wollte von Anfang an in eine eigene Wohnung ziehen. Dies konnte nur durch große Anstrengungen des Trägers (Notunterkunft und Betreutes Wohnen) umgesetzt werden. Die Sozialarbeiter_innen nutzten dafür auch persönliche Kontakte, da die Wohnungsvermittlung über den freien Wohnungsmarkt extrem schwierig geworden ist. Seit Ende 2018 wohnt Herr M. in einer eigenen Wohnung.

Unterkünften, können sie dort – je nach Krankheitsbild – den Hausfrieden stören. Sie treffen auf Personal, welches nicht mit ihnen umzugehen weiß. Dies führt in der Folge nicht selten zu Hausverbot (Behörde 7 und 12). Nach dem Hausverbot haben sie lediglich Zugang zu den Notunterkünften oder leben direkt auf der Straße. Dort verschlechtert sich ihr Zustand und führt – im schlimmsten Fall – in die zwangsweise Einweisung in ein psychiatrisches Krankenhaus, wie geschildert von einem Sozialarbeiter:

„Die boxen sich dann auf der Straße durch, schlafen mal da, schlafen mal da, bis sich dann der Zustand verschlimmert und dann eben mit Gesundheitsamt und Ordnungsbehörde geschaut wird, ob eine Fremd- oder eine Eigengefährdung besteht und dann gegebenenfalls auch untergebracht wird, nach PsychKG.“ (Sozialarbeiter 16)

Vonseiten der Fachverbände wird davon ausgegangen, dass psychisch kranke Menschen mit geringer Krankheitseinsicht in großem Umfang in Notunterkünften (oder gänzlich auf der Straße) leben und dort auch keinen Kontakt mehr zum Hilfesystem für psychisch-Kranke haben.²²⁷ Auch die Interviewpartner_innen verweisen – gefragt nach der Personengruppe, die am längsten in der ordnungsrechtlichen Unterbringung verbleibt – durchgängig auf die Gruppe der psychisch kranken Wohnungslosen (zum Beispiel Behörde 21, Sozialarbeiter 24). Teilweise haben diese Personen bereits Einrichtungen für psychisch Kranke durchlaufen, landen dann aber wieder in der Notunterbringung.²²⁸

Aufgrund der mangelnden Unterstützung besteht die große Gefahr, dass sich ihre Erkrankung in der Wohnungslosigkeit potenziert und chronifiziert. Es ist zudem nicht auszuschließen, dass die Zu-

227 BAG W (2008a), S. 1.

228 Busch-Geertsema/Ruhstrat (2003), S. 66.

stände in der Wohnungslosigkeit beziehungsweise in den Unterkünften die Betroffenen erst krank machen.²²⁹

Eine bedarfsgerechte Versorgung psychisch kranker Wohnungsloser muss an mehreren Stellen Anknüpfungspunkte suchen. Insbesondere ist ein besserer Austausch zwischen den Hilfesystemen dringend geboten – also zwischen der Wohnungslosenhilfe auf der einen Seite und dem Versorgungssystem für psychisch kranke Menschen (aber auch: der Suchtkrankenhilfe, der Jugendhilfe etc.) auf der anderen Seite. Um psychisch kranke wohnungslose Menschen bedarfsgerecht versorgen zu können, plädieren Fachverbände unter anderem für eine geregelte Zusammenarbeit zwischen Wohnungslosenhilfe, ambulanten sozialpsychiatrischen Diensten und Kliniken sowie eine bessere Verzahnung der Hilfen nach §§ 67 ff. und der spezifischen Unterstützungsleistungen für psychisch-kranke Menschen.²³⁰

229 Siehe auch die Debatte im Rahmen der Seewolf-Studie (Bäumel u.a. 2017); Busch-Geertsema (2018b); Diakonie/EBET (2017).

230 Zum Beispiel: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2014); BAG W (2008).

5 Fazit

Wohnungslosigkeit in Deutschland ist kein Randphänomen. Wie viele und welche Menschen davon betroffen sind, ist unklar. Offizielle Zahlen gibt es bisher nicht. Nach einer Schätzung waren am 31.05.2018 zwischen 313.000 und 337.000 Menschen wohnungslos. Eine weitere Schätzung geht von 542.000 Wohnungslosen zum Stichtag 30.06.2018 aus.²³¹ Wohnungslosigkeit ist eng verknüpft mit einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum. Es sind die Menschen mit geringem Einkommen, die unter der steigenden Verknappung von Wohnraum am meisten leiden – und somit zunehmend von Wohnungslosigkeit bedroht und betroffen sind.

In Deutschland sind die Kommunen rechtlich verpflichtet, unfreiwillig obdachlose Menschen vorübergehend unterzubringen (sogenannte ordnungsrechtliche Unterbringung). Statistiken machen deutlich: Mehrere zehntausend Menschen in Deutschland waren im Jahr 2018 gezwungen, diese Form der Unterbringung in Anspruch zu nehmen. Ursprünglich nur als Notlösung konzipiert und für kurze Zeit gedacht, wird diese zunehmend zur längerfristigen Unterbringungsform: Rund ein Drittel der untergebrachten Personen lebt länger als zwei Jahre dort. Es erfolgt derzeit eher ein Ausbau als ein Abbau der ordnungsrechtlichen Unterbringung durch die Kommunen.

Inwieweit die Kommunen ihrer Unterbringungsverpflichtung von wohnungslosen Menschen nachkommen können, ist deutschlandweit sehr verschieden. Die empirische Analyse fokussiert auf ausgewählte Praxis in den Kommunen. Dafür hat das Institut 28 Expert_innen (Wohnungslose Menschen, Behörden, freie Träger) interviewt sowie Studien und Informationen der Länder beziehungsweise Kommunen ausgewertet. Die Ergebnisse

zeigen große Unterschiede bezüglich des Zugangs, der Ausstattung und der Überwindung der ordnungsrechtlichen Unterbringung: Der Zugang zu einer Unterkunft hängt maßgeblich davon ab, ob die Kommune ausreichend Unterbringungsplätze zur Verfügung hat; aber auch davon, wie die Kommune ihre Unterbringungsverpflichtung versteht (welche Personen müssen wie lange und unter welchen Bedingungen untergebracht werden). Die Bandbreite der Unterkünfte ist groß und reicht von „Normalwohnraum“ (Wohnungen) bis zu Mehrbettzimmern in Sammelunterkünften, von hygienisch einwandfrei bis an die Grenze zur Verwahrlosung.

Kommunal große Unterschiede gibt es auch bei der Frage, ob und in welchem Umfang bedarfsgerechte Hilfen und Unterstützung beim Wiedererlangen von Wohnraum angeboten werden. Somit verbleiben wohnungslose Menschen teilweise jahrelang in der ordnungsrechtlichen Unterbringung – oder auch in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe nach §§ 67ff. SGB XII, in den Notunterkünften, in verdeckter Wohnungslosigkeit oder gänzlich auf der Straße. Deutlich wird auch, dass viele Menschen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung landen, die eigentlich Anspruch auf eine (umfassendere) Versorgung in einem anderen Bereich des Hilfesystems – beispielsweise dem Versorgungssystem für psychisch Kranke, der Suchtkrankenhilfe oder dem Pflegesystem – hätten.

Mit der teilweise jahrelangen Wohndauer verändern sich die grund- und menschenrechtlichen Anforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung. Bisher haben der Bund und die meisten Länder lediglich auf die Umsetzungsverpflichtung der Kommunen verwiesen. Aus den grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen entsteht aber auch ein Gestaltungsauftrag an Bund und

231 313.000 – 337.000: Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 203; 542.000: BAG W (2019c). Zu den Unterschieden der beiden Schätzungen, siehe Kapitel 2.1.

Länder, die ordnungsrechtliche Unterbringung weiterzuentwickeln. Denkbar wäre beispielsweise ein Modellprojekt des Bundes, das dazu beitragen könnte, Mindestanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung zu entwickeln. Vorschläge für Mindeststandards liegen vonseiten der Fachverbände aus der Wohnungslosenhilfe vor.²³²

Neben räumlichen und personellen Standards, braucht es aber eine weitergehende Diskussion: Wie kann ein sicheres Miteinander in den Unterkünften gewährleistet werden? Was können Betroffene tun, wenn sie sich in ihren Rechten verletzt fühlen? Wie kann ein effektives Monitoring beziehungsweise eine Rolle der Aufsichtsbehörden aussehen? Wie können Menschen mit weitergehenden Schutzbedarfen identifiziert werden? Hier lohnt der Blick in andere Regelungssysteme, in denen viele Menschen auf wenig Raum untergebracht sind, zum Beispiel die Unterbringung Geflüchteter. Die hier ausgearbeiteten Konzepte zu Gewaltschutz, Beschwerde, Identifikation von Schutzbedarfen etc. sollten auch in die Standard-

diskussion zur ordnungsrechtlichen Unterbringung eingehen.

Nicht zuletzt braucht es eine rechtliche Klarstellung für die Kommunen, dass die Verpflichtung zur ordnungsrechtlichen Unterbringung für wohnungslose Menschen aller Herkunft gilt. Diese Klarstellung könnte durch die Innenbehörden der Länder erfolgen.²³³

Eine Verbesserung innerhalb der ordnungsrechtlichen Unterbringung kann aber nur ein Baustein von vielen sein, um die Lebensbedingungen wohnungsloser Menschen menschenrechtskonform auszugestalten. Ziel staatlichen Handelns sollte es in erster Linie sein, Wohnungslosigkeit zu vermeiden beziehungsweise zu überwinden. Dies hängt neben einer effektiven Organisation aller Hilfe vor Ort maßgeblich davon ab, ob es in den Kommunen genügend Wohnraum – insbesondere auch für Haushalte mit wenig oder keinem Einkommen – gibt, und ob Betroffene auch vorrangigen Zugang zu diesen Wohnungen bekommen.

232 Z.B. Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste (2018); BAG W (2013); KAGW (2012).

233 Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 212.

6 Literatur

Abgeordnetenhaus von Berlin (2016): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Katrin Schmidberger (GRÜNE) vom 27. April 2016 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 28. April 2016) und Antwort. Wo bleiben die Daten zur Unterbringung wohnungsloser Menschen in Berlin? Drucksache 17/18487

Abgeordnetenhaus von Berlin (2017a): Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Tino Schopf (SPD) vom 17. Oktober 2017 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 23. Oktober 2017) zum Thema: Wohnungslosigkeit in Berlin und Antwort vom 02. November 2017 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 07. Nov. 2017) , Drucksache 18/12539

Abgeordnetenhaus von Berlin (2017b): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Lars Düsterhöft und Bettina König (SPD) vom 02. November 2017 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 10. November 2017) zum Thema: Obdachlosigkeit in Berlin – Was unternimmt die Stadt? und Antwort vom 24. November 2017 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 29. Nov. 2017) , Drucksache 18 /12648

Abgeordnetenhaus von Berlin (2018): Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Maik Penn (CDU) vom 07. November 2018 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 08. November 2018) zum Thema: Unterbringung von und Perspektive für Wohnungslose in Treptow-Köpenick und ganz Berlin – Bezirksstadtrat (Die Linke) sieht keinen Bedarf und der Sozialsenat? Und Antwort vom 22. November 2018 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 26. November 2018), Drucksache 18 /16985

ADS (Antidiskriminierungsstelle des Bundes) (2020): Rassistische Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Umfragen/Umfrage_Rass_Diskr_auf_dem_Wohnungsmarkt.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (abgerufen am 07.02.2020)

Auspurg, Katrin / Schneck, Andreas / Hinz, Thomas (2019): Closed doors everywhere? A meta-analysis of field experiments on ethnic discrimination in rental housing markets. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (1), S. 95–114

Aust, Andreas u.a. (2018): Wer die Armen sind. Der Paritätische Armutsbericht 2018. Berlin: Der Paritätische Gesamtverband. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Armutsbericht/doc/2018_armutsbericht.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2008a): Psychische Erkrankungen bei wohnungslosen Frauen und Männern. Darstellung der Problemlagen und Handlungsbedarfe. https://www.bagw.de/media/doc/POS_08_Psychische_Erkrankungen_1.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2008b): Statistikbericht 2008. Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen in Deutschland 2008. http://www.bagw.de/media/doc/STA_Statistikbericht_2008.pdf (abgerufen am: 07.02.2020)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2013): Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definitionen und Mindeststandards. Eine Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. https://www.bagw.de/media/doc/POS_13_Integriertes_Notversorgungskonzept.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2018): Statistikbericht 2016. Auswertungstabellen. Aktuelle Daten zur Lebenslage wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen in Deutschland. http://www.bagw.de/media/doc/STA_Statistikbericht_2016_Tabellen.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2019a): Sicherstellung bedarfsgerechter Hilfen für Frauen in einer Wohnungsnotfallsituation. Empfehlungen der BAG Wohnungslosenhilfe. http://www.bagw.de/media/doc/POS_19_Sicherstellung_bedarfsgerechter_Hilfen_fuer_Frauen.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2019b): Hilfen für BürgerInnen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten. Grundsatzpositionen der BAG Wohnungslosenhilfe. http://www.bagw.de/media/doc/POS_19_EU-BuergerInnen_in_Wohnungsnot.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (2019c): Wohnungslosigkeit: Kein Ende in Sicht. Pressemitteilung. https://www.bagw.de/media/doc/PRM_2019_11_11_Schaetzung_Zahl_der_Wohnungslosen.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.) (o.D): Statistikbericht 2017. Zur Lebenssituation von Menschen in den Einrichtungen und Diensten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in Deutschland. https://www.bagw.de/media/doc/STA_Statistikbericht_2017.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Bäumli, Josef u.a. (2017): Die SEEWOLF-Studie. Seelische Erkrankungen in den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe im Großraum München. Freiburg: Lambertus

Bayerische Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und des Innern (1997): Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und des Innern über die Empfehlungen für das Obdachlosenwesen vom 4. Juli 1997. <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV96998> (abgerufen am 07.02.2020)

Bayerischer Landtag (03.01.2020): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Dr. Simone Strohmayr, SPD, vom 21.10.2019. Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit in Bayern. Drucksache 18/4908. http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/18_0004908.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (2019): Ergebnisse der zweiten Erhebung zur Wohnungslosigkeit in Bayern zum Stichtag 30.06.2017. https://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_inet/wohnungslosenhilfe/190314_ergebnisse_2_erhebung_wohnungslosigkeit_by.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Beck, Iris (2016): Menschen mit Beeinträchtigungen und Wohnungslosigkeit. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Zweiter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen, S. 498–526. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a125-16-teilhabebericht.pdf;jsessionid=D552A0346F6B25AA6DE1715C3873F3BA?__blob=publicationFile&v=9 (abgerufen am 07.02.2020)

Berner, Laura / Holm, Andrej / Jensen, Inga (2015): Zwangsräumungen und die Krise des Hilfesystems. Eine Fallstudie in Berlin. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin .<https://www.sowi.hu-berlin.de/de/lehrebereiche/stadtsoz/forschung/projekte/dateien-forschungsprojekte/studie-zr-web.pdf> (abgerufen am 07.02.2020)

Bettzieche, Lissa (2018): Die Spruchpraxis des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Das Individualbeschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/INFORMATION_Die_Spruchpraxis_des_UN_Ausschusses_fuer_wsk-Rechte.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Brem, Detlef (2012): Alt und wohnungslos in München. Eine Untersuchung über Lebenslagen älterer wohnungsloser Männer in einer Notunterkunft. In: Sozialer Fortschritt 61 (11 – 12), S. 312–325

Brem, Detlef / Seeberger, Bernd (2009): Alt und wohnungslos. Eine Untersuchung über vorhandene Daten zu Lebenslagen älterer wohnungsloser Menschen. In: Sozialer Fortschritt 58 (9 – 10), S. 226 – 234

Bremische Bürgerschaft (11.11.2016): Versorgung wohnungsloser Menschen. Drucksache 19 / 894. <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp19/land/drucksache/D19L0894.pdf> (abgerufen am 07.02.2020)

Breuer, Dieter (2005): Gewalt in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. In: wohnungslos 46 (4), S. 139–140

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (abgerufen am 07.02.2020)

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (16.04.2013): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Martina Kaesbach (FDP) vom 08.04.13 und Antwort des Senats. Betr.: Nachfragen zur Senatsantwort der Großen Anfrage „Entwicklung der öffentlichen Unterbringung in Hamburg“ (20/7098), Drucksache 20/7537

Busch-Geertsema, Volker (2018): Wohnungslosigkeit in Deutschland aus europäischer Perspektive. In: ApuZ 25–26. <https://www.bpb.de/apuz/270882/wohnungslosigkeit-in-deutschland-aus-europaeischer-perspektive?p=all> (abgerufen am 07.02.2020)

Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen (2004): Auf dem Weg zur Normalität. Bestandsaufnahme der persönlichen Hilfen in Wohnungen im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. / Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-334307> (abgerufen am 07.02.2020)

Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2005): Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit. Untersuchung im Rahmen des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. / Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen. <https://www.iwu.de/forschde/dateien/GISSWirksamkeitPraevention2005.pdf> (abgerufen am 07.02.2020)

Busch-Geertsema, Volker / Henke, Jutta / Steffen, Axel (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. Ergebnisbericht. Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. <https://www.giss-ev.de/files/giss/upload/Dokumente%20BMAS/fb534-entstehung-verlauf-struktur-von-wohnungslosigkeit-und-strategien-zu-vermeidung-und-behebung.pdf> (abgerufen am 07.02.2020)

Busch-Geertsema, Volker / Ruhstrat, Ekke-Ulf (1998): Im Osten nichts Neues? Entstehung und Verlauf von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung in Sachsen-Anhalt. In: Martin, Berthold (Hg.): Wege aus dem Ghetto. In der Krise des Sozialstaates muß sich die Wohnungslosenhilfe neu orientieren. Dokumentation der Bundestagung 1997 der BAG Wohnungslosenhilfe. Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe GmbH, S. 71–91

Busch-Geertsema, Volker / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2003): Aktuelle Entwicklungen bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen. Erste Ergebnisse zum Teilvorhaben „Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des Hilfesystems in Wohnungsnotfällen“. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. / Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-330396> (abgerufen am 07.02.2020)

Denninger, Ehrhard (2012): Kapitel D: Polizeiaufgaben., In: Denninger, Ehrhard / Rachor, Frederik (Hg.): Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz, 5. Auflage. München: Beck

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2018a): Sachstand: Wohnungslose junge Menschen. Daten und Fakten aus aktuellen Studien, WD 9 3000 - 091/18. <https://www.bundestag.de/resource/blob/592586/31fc31caf97e266846dfa2d6d0dc7e91/wd-9-091-18-pdf-data.pdf> (abgerufen am 07.02.2020)

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2018b): Ausarbeitung: Wohnungslosigkeit in Europa. Statistiken und Strategien in ausgewählten europäischen Staaten. WD 6 - 3000 - 084/18. <https://www.bundestag.de/resource/blob/580588/8d085bfcebf3321bb040a1f7e2bfa00f/wd-6-084-18-pdf-data.pdf> (abgerufen am 07.02.2020)

Deutscher Bundestag (28.08.2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/12348 – Wohnungspolitische Bilanz der Bundesrepublik Deutschland seit 2006, Drucksache 19/12786

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2014): Zugänge zu gesundheitlichen Hilfen für wohnungslose Menschen verbessern. Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Kooperation sozialer und gesundheitsbezogener Hilfen. Berlin

Deutsches Jugendinstitut (2015): Entkoppelt vom System. Jugendliche am Übergang ins junge Erwachsenenalter und Herausforderungen für Jugendhilfestrukturen. Düsseldorf: Vodafone Stiftung Deutschland gGmbH. <https://www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2019/06/Entkoppelt-vom-System.pdf> (abgerufen am 07.02.2020)

Diakonie Bayern (2015): Wohnungsnot: Prävention ist der Schlüssel. Forschungsergebnisse einer Studie über Fachstellen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit (FOL) in Trägerschaft der Diakonie Bayern. Nürnberg: Fachverband Evangelische Wohnungslosen- und Straffälligenhilfe. http://www.fews-bayern.de/uploads/media/FEWS_broschuere_praeventionsstudie.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Diakonie / EBET (2017): Wohnungslosigkeit und psychische Erkrankung. Anmerkungen zu einem komplexen Verhältnis am Beispiel der SEEWOLF-Studie. <https://www.ebet-ev.de/nachrichten-leser/positionierung-wohnungslosigkeit-und-psychische-erkrankung.html> (abgerufen am 07.02.2020)

Dreier, Horst (Hg.) (2015): Grundgesetz. Kommentar, Bd. II. Tübingen: Mohr Siebeck, Art. 20, Rn. 22 f.

Eide, Asbjørn (2001): Economic, social and cultural rights as human rights. In: Eide, Asbjørn / Krause, Catarina / Rosas, Allan (Hg.): Economic, social and cultural rights. A textbook, 2. Auflage. Dordrecht: Kluwer Law International, S. 9–23

Enders-Dragässer, Uta / Huber, Helga / Sellach, Brigitte (2004): Frauen in Wohnungsnot - Hilfen, Bedarfslagen und neue Wege in NRW. Untersuchungsbericht der Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e.V., Frankfurt am Main. Düsseldorf: Land Nordrhein-Westfalen / Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/12572/ssoar-2004-enders-dragasser_et_al-frauen_in_wohnungsnot.pdf?sequence=1 (abgerufen am 07.02.2020)

Enders-Dragässer, Uta / Sellach, Brigitte (2005): Frauen in dunklen Zeiten. Persönliche Berichte vom Wohnungsnotfall: Ursachen - Handlungsspielräume - Bewältigung. Eine qualitative Untersuchung zu Deutungsmustern und Lebenslagen bei Wohnungsnotfällen von Frauen. Frankfurt am Main: Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e.V. / Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/12578> (abgerufen am 07.02.2020)

Evers, Jürgen / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2010): Umfang und Struktur der Wohnungsnotfallhilfe im Oberbergischen Kreis. Ergebnisse einer vergleichenden Fallstudie. Bremen/Minden: Gesellschaft für innovative Sozialforschung. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/32100> (abgerufen am 07.02.2020)

Evers, Jürgen / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2015): Wohnungslosigkeit Baden-Württemberg. Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen.. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.. https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Bericht_Wohnungslosigkeit_BW_GISS-Studie.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Fichtner, Jörg u.a. (2005): „Dass die Leute uns nich‘ alle über einen Kamm scheren“. Männer in Wohnungsnot. Eine qualitative Untersuchung zu Deutungsmustern und Lebenslagen bei männlichen Wohnungsnotfällen. Frankfurt am Main: Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen / Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e.V <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-125878> (abgerufen am 07.02.2020)

Frauenhauskoordinierung e.V. (2017): Schnittstellen in den Hilfesystemen Gewaltschutz für Frauen und Wohnungslosenhilfe. Interview mit Birgit Münchow, Fachreferentin Wohnungslosenhilfe, Frauen und Gleichstellung, Arbeiterwohlfahrt Landesverband Berlin e.V. . In: Newsletter Frauenhauskoordinierung e.V. 2017 (1), S. 6-7. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Newsletter/newsletter_FHK_2017-1_web.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Freie und Hansestadt Hamburg (2019): Fortentwicklung der Wohnungslosenhilfe. Sachstand seit Vorlage des Gesamtkonzepts Wohnungslosenhilfe 2012. <https://www.hamburg.de/contentblob/12476216/9da0a7b80d858ecdbca353d51a1fa43f/data/fortentwicklung-wohnungslosenhilfe.pdf> (abgerufen am 07.02.2020)

Frietsch, Robert / Holbach, Dirk (2016): Gravierend-komplexe Problemlagen bei jungen Wohnungslosen – aktuelle Forschungsergebnisse, strukturelle und fachliche Konsequenzen. In: Gillich, Stefan / Keicher, Rolf (Hg.): Suppe, Beratung, Politik. Anforderungen an eine moderne Wohnungsnotfallhilfe. Wiesbaden: Springer, S. 95-110

GEBEWO – Soziale Dienste (2016): Frostschutzengel plus. Gesundheitsförderung und Beratung für wohnungslose Menschen. Jahresbericht 2016, Teilprojekt 1 – Sozialberatung. Berlin. https://www.gebewo.de/images/pdf/wissenswertes/Jahresbericht_2016_FSEplus_Sozialberatung.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Gerull, Susanne (2010): Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen. In: Bock, Karin / Miethe, Ingrid (Hg.): Handbuch Qualitative Methoden in der Sozialen Arbeit. Opladen: Budrich, S. 541-546

Gerull, Susanne (2016): Wege aus der Wohnungslosigkeit. Eine qualitative Studie aus Berlin. Berlin: Alice Salomon Hochschule Berlin. <https://opus4.kobv.de/opus4-ash/frontdoor/index/index/docId/158> (abgerufen am 07.02.2020)

Gerull, Susanne (2018): Erste systematische Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen. Eine Studie der ASH Berlin in Kooperation mit EBET e.V.. https://www.ebet-ev.de/nachrichten-leser/erste-systematische-untersuchung-der-lebenslagen-wohnungsloser-menschen.html?file=files/EBET/Nachrichten/2018/ASH%20EBET_Lebenslagenuntersuchung_2018.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Gerull, Susanne / Wolf-Ostermann, Karin (Hg.) (2012): Unsichtbar und ungesehen. Wohnungslose Frauen mit minderjährigen Kindern in Berlin. Berlin: Schibri-Verlag

Gusy, Christoph (2017): Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, Rn. 342

Hauprich, Kai (2018): Hilfen für wohnungslose Frauen. Eine empirische Untersuchung zu den frauenspezifischen Angeboten der Wohnungslosenhilfe Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe (Sommer 2018). Düsseldorf: Hochschule Düsseldorf. <https://soz-kult.hs-duesseldorf.de/forschung/forschungsaktivitaeten/einrichtungen/wohlfahrtsverbaende/Documents/Abschlussbericht%20ohne%20Anhang.pdf> (abgerufen am 07.02.2020)

Hlava, Daniel / Zingsem, Mareike (2014): Muss eine Obdachlosenunterkunft barrierefrei sein? Anmerkungen zu VG Oldenburg vom 05.06.2012 - 7 B 3428/12. https://www.reha-recht.de/fileadmin/download/foren/a/2014/A11-2014_Muss_eine_Obdachlosenunterkunft_barrierefrei_sein.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Hniopek, Andrea / Thiele, Julien (2019): „Wer die Realität verkennt, hinkt hinterher!“. LGBTQ* - ein unabdingbares Que(e)r schnittsthema für die Wohnungslosenhilfe! In: wohnungslos 61 (1), S. 69

Hoch, Carolin (2016a): Straßenjugendliche in Deutschland - eine Erhebung zum Ausmaß des Phänomens. Zwischenbericht - zentrale Ergebnisse der 1. Projektphase. Halle (Saale): Deutsches Jugendinstitut. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2016/Bericht_Strassenjugendliche_2016.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Hoch, Carolin (2016b): Straßenjugendliche in Deutschland - eine Erhebung zum Ausmaß des Phänomens. Endbericht - zentrale Ergebnisse der 2. Projektphase. Halle (Saale): Deutsches Jugendinstitut https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2017/Strassenjugendliche_Endbericht.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Hofmann, Reinhard (2017): Ordnungsrechtliche Unterbringungspflicht von (EU-) Zuwanderern in Notschlafstellen in Nürnberg. In: Rosenke, Werena (Hg.): Solidarität statt Konkurrenz - entschlossen handeln gegen Wohnungslosigkeit und Armut. Politik, Konzepte, Maßnahmen. Berlin: Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., S. 147-152

Holm, Andrej (2019): Wiederkehr der Wohnungsfrage. In: Gesucht! Gefunden? Alte und neue Wohnungsfragen. ApuZ. S. 98-113. https://www.bpb.de/files/dokument_pdf/10413_Apuz_Wohnen_ba_0 (abgerufen am 07.02.2020)

Huttner, Georg (2017): Die Unterbringung Obdachloser durch die Polizei- und Ordnungsbehörde, 2. Auflage. Wiesbaden: Kommunal- und Schulverlag

Kanalan, Ibrahim / Kößler, Melanie (2018a): Obdachlosigkeit von Unionsbürger/innen - eine Herausforderung für Kommunen. Teil 1. In: NDV 98 (6), S. 303-307

Kanalan, Ibrahim / Kößler, Melanie (2018b): Obdachlosigkeit von Unionsbürger/innen - eine Herausforderung für Kommunen. Teil 2 In: NDV 98 (7), S. 377-379

Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2012): Empfehlungen der KAG Wohnungslosenhilfe zu Übernachtungsangeboten. Berlin https://www.kagw.de/cms/contents/kagw.de/medien/dokumente/empfehlungen-der-kag/nc11_2012_doku_notversorgung.pdf?d=a&f=pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Knopp, Reinhold / Bleck, Christian / van Rießen, Anne (2014): Abschlussbericht „Junge Wohnungslose U25“. <https://www.socialnet.de/materialien/attach/258.pdf> (abgerufen am 07.02.2020)

Köppen, Britta / Krägeloh, Martina / Heise, Eva-Maria (2012): Empirische Effektstudie. FrauenbeWegt und FrauenbeDacht. Zur Untersuchung der Effektivität Sozialpädagogischer Beratung (FrauenbeWegt) und Psychologischer Beratung (FrauenbeDacht) in der Versorgung wohnungsloser, psychisch erkrankter Frauen der Stadt Berlin. Berlin: GEBEWO- Soziale Dienste-Berlin gGmbH. http://www.berlin-stadtderfrauen.de/wp-content/uploads/2013/04/Effektstudie_GEBEWO_2012pdf.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Koordinierungsstelle Gesundheitliche Chancengleichheit Hamburg (2016): Wer pflegt Herrn K.? Pflege ohne Obdach: Wie Wohnungslosenhilfe und Pflegesystem besser kooperieren und damit obdachlosen Männern und Frauen helfen können. <https://www.gesundheitliche-chancengleichheit.de/pdf.php?id=6e0ae9f3106e224c058d061b189c9ac2> (abgerufen am 07.02.2020)

Landtag Brandenburg (2017): Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage Nr. 2305 der Abgeordneten Anja Heinrich der CDU-Fraktion Drucksache 6/5569. Unterbringung von Obdachlosen im Land Brandenburg, Drucksache 6/5777

Landtag von Sachsen-Anhalt (24.04.2018): Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung. Informationen über Wohnungs- und Obdachlose in Sachsen-Anhalt, Drucksache 7/2786

Lebuhn, Henrik u.a. (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland - eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“. Berlin, Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung. https://www.boeckler.de/pdf_fof/99313.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Integrierte Wohnungsnotfallberichterstattung 2018 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen. http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/kurzanalysen/Kurzanalyse-1_2019.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Müller, Annekathrin (2015): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Strategien zum Nachweis rassistischer Benachteiligungen. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Wohnungsmarkt_20150615.pdf%3F__blob%3DpublicationFile (abgerufen am 07.02.2020)

Neupert, Paul (2018): Wohnungsnot im Wandel? Aktuelle Daten und Entwicklungen aus dem Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit. In: wohnungslos 60 (4), S. 123–128

Pewestorf, Adrian / Söllner, Sebastian / Tölle, Oliver (2017): Polizei- und Ordnungsrecht. Kommentar, 2. Auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag

Pieper, Jonas u.a. (2019). 30 Jahre Mauerfall – ein viertgeteiltes Deutschland. Der Paritätische Armutsbericht 2019. Berlin. Der Paritätische Gesamtverband. <https://cloud.paritaet.org/index.php/s/YGZJWLJY5TQzZXM/download> (abgerufen am 07.02.2020)

Pollich, Daniela (2012): Gewalt gegen Wohnungslose. Ergebnisse einer Opferbefragung. In: Specht, Thomas (Hg.): Armut, Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit in Deutschland. Ein Reader zur Überwindung von Wohnungslosigkeit und Armut. Bielefeld: Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., S. 545–564

- Pries, Ludger / Tuncer-Zengingül, Tülay** (2012): Gesamtbericht „Wohnungslose mit Migrationshintergrund in NRW“. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen https://randstaendig.files.wordpress.com/2018/10/studie_wohnungslose_mit_migrationshintergrund_in_nrw.pdf (abgerufen am 07.02.2020)
- Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste e.V.** (2018): Unterbringung obdachloser Menschen nach dem Ordnungsrecht - Bestandsaufnahme und Zukunft. <http://www.qsd-online.de/PDF/Wohnungslosenhilfe/Ordnungsrechtliche%20Unterbringung%20-%20QSD-Positionspapier%20-%202012.04.2018.pdf> (abgerufen am 07.02.2020)
- Rabe, Heike / Engelmann, Claudia** (2019): Umsetzung der Istanbul-Konvention – Gewaltschutz in der Wohnungslosenhilfe. In: *wohnungslos* 61 (3), S. 94–98
- Ratzka, Melanie / Kämper, Andreas** (2018): Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser, öffentlich-rechtlich untergebrachter Haushalte 2018 in Hamburg. Auswertungsbericht. Im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration. Bielefeld: Gesellschaft für Organisation und Entscheidung. <https://www.hamburg.de/contentblob/12065738/5702405ed386891a25cdf9d4001e546b/data/d-obdachlosenstudie-2018.pdf> (abgerufen am 07.02.2020)
- Rosenke, Werena** (2005): Wohnungslose Männer und Frauen als Gewaltopfer und Täter. In: *wohnungslos* 46 (4), S. 141–145
- Rosenke, Werena** (2017a): Wohnungslosigkeit und Gewalt gegen Frauen. In: Newsletter Frauenhauskoordinierung e.V. 2017 (1), S. 2–5. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Newsletter/newsletter_FHK_2017-1_web.pdf (abgerufen am 07.02.2020)
- Rosenke, Werena** (2017b): Die Lebenssituation von Menschen in Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot. In: Paritätischer Gesamtverband (Hg.): *Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017*, S. 85–97
- Rosenke, Werena** (2018): Notunterkünfte für Obdachlose. In: *Blätter der Wohlfahrtspflege* 165 (4), S. 142–147
- Ruder, Karl-Heinz** (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“. Berlin: Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.
- Ruder, Karl Heinz** (2017a): Der Polizei und ordnungsrechtliche Anspruch obdachloser Menschen auf notdürftige Unterbringung. In: *NDV* 97 (5), S. 205 – 209
- Ruder, Karl Heinz** (2017b) Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Menschen. In: Rosenke, Werena (Hg.): *Solidarität statt Konkurrenz – entschlossen handeln gegen Wohnungslosigkeit und Armut*. Berlin: Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.
- Sächsische Staatsministerien für Soziales, Gesundheit und Familie und des Innern** (1994): Gemeinsame Bekanntmachung des sächsischen Staatsministeriums für Soziales, Gesundheit und Familie und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Empfehlungen zur Unterstützung von Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit Bedrohten vom 7. Oktober 1994. <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/1906-Empfehlungen-Unterstuetzung-von-Wohnungslosigkeit-bedrohten-Menschen> (abgerufen am 07.02.2020)

Saul, Ben / Kinley, David / Mowbray, Jacqueline (2014): *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, cases and materials.*, Oxford: Oxford University Press, S. 929

Schaffranek, Jürgen / Rehling-Richter, Ralf / Spennemann, Nozomi (2013): *Situation der Wohnungslosen aus Osteuropa im Bereich Lebensstraße/ Zoo. Unter Mitarbeit von Frostschutzengel | GEBEWO gGmbH und Streetwork an Brennpunkten | Gangway e.V.* https://gangway.de/download/arbeitsbereiche/team_transit_hermes/Feldstudie%20Lebensstr.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Schulte-Scherlebeck, Christina / Lange, Corinna / Kletzin, Tanja (2015): *Lebenswege und Wohnungslosigkeit.* Berlin: Logos

Senat von Berlin, Landesamt für Gesundheit und Soziales (2010): *Mindestanforderungen für nicht vertragsgebundene Obdachlosenunterkünfte (Wohnheime, Pensionen, Wohnungen u. Appartements).* https://www.berlin.de/ba-mitte/aktuelles/ausschreibungen/mindestanforderungen_obdachlosenunterkuenfte.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Senat von Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019): *Leitlinien der Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungslosenpolitik.* https://www.berlin.de/sen/soziales/_assets/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/leitlinien-der-wohnungsnotfallhilfe-und-wohnungslosenpolitik-2019.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Senat von Berlin, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2020): *Erste Ergebnisse der Nacht der Solidarität.* <https://www.berlin.de/nacht-der-solidaritaet/ergebnisse/> (abgerufen am 07.02.2020)

Specht, Thomas / Neupert, Paul (2019): *Revision des Schätzmodells der BAG Wohnungslöshilfe zur Ermittlung der Wohnungslosenzahlen in Deutschland ab 2017.* In: *wohnungslos* 61 (2), S. 55–67

Steckelberg, Claudia (2010): *Zwischen Ausschluss und Anerkennung. Lebenswelten wohnungsloser Mädchen und junger Frauen.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Steinmeier, Frank-Walter (1992): *Bürger ohne Obdach.* Bielefeld: Verlag Soziale Hilfen GmbH

UN, Commission on Human Rights (1995): *The right to adequate housing. Final report submitted by Mr. Rajindar Sachar, Special Rapporteur, E/CN.4/Sub.2/1995/12*

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991): *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), UN Doc. E /1992/23*

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1997): *General Comment No. 7: The right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions, UN Doc. E/1998/22*

UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009): *General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/GC/20*

UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2018): *Abschließende Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, (E/C.12/DEU/CO/6) vom 12. Oktober 2018. Arbeitsübersetzung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.* https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/FINAL_BMAS_Arbeitsuebersetzung_Abschliessende_Bemerkungen.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

UN, Menschenrechtsrat (2018): Bericht der Sonderberichterstatterin über angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Nichtdiskriminierung in diesem Zusammenhang. Eine vom Deutschen Institut für Menschenrechte veröffentlichte, nicht amtliche Übersetzung. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Sonstiges/Recht_auf_Wohnen.pdf (abgerufen am 07.02.2020)

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen

(2012): Ordnungsrechtliche Obdachlosenfürsorge in Niedersachsen in Niedersachsen und ihr Verhältnis zur Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten. Berichterstattung 2012. Braunschweig

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen

(2018a): Statistikbericht 2018. Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten in Niedersachsen. <https://www.zbs-niedersachsen.de/download/1021/> (abgerufen am 07.02.2020)

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen

(2018b): Erhebung zur ordnungsrechtlichen Unterbringung in Niedersachsen zum 31.12.2016. <https://www.zbs-niedersachsen.de/download/949/> (abgerufen am 07.02.2020)

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2019):

Frauen in besonderen sozialen Schwierigkeiten in Niedersachsen. Schwerpunktbericht 2019. Osnabrück. <https://www.zbs-niedersachsen.de/download/1151/> (abgerufen am 07.02.2020)

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen,

Region West (2020): Mindeststandards an eine menschenwürdige Unterbringung in Notunterkünften für den Personenkreis wohnungsloser Frauen im Bereich der Regionalvertretungen Oldenburg und Osnabrück der ZBS Niedersachsen. Osnabrück. <https://www.zbs-niedersachsen.de/download/1116/> (abgerufen am 07.02.2020)

Abkürzungen

Abs.	Absatz	LSBTI	Lesben, Schwulen, Bisexuelle, Intersexuelle sowie Transgender
Art.	Artikel	NRW	Nordrhein-Westfalen
BAG W	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe	Rn.	Randnummer
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	SGB	Sozialgesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt	UN	United Nations (dt. Vereinte Nationen)
Ebd.	Ebenda	UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
GG	Grundgesetz	Vgl.	vergleiche
iVm	in Verbindung mit	Ziff.	Ziffer

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de
Twitter: @DIMR_Berlin

Analyse | März 2020

ISBN 978-3-946499-61-9 (Print)

ISBN 978-3-946499-62-6 (PDF)

ZITIERVORSCHLAG

Engelmann, Claudia / Mahler, Claudia / Follmar-Otto, Petra (2020): Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung Wohnungsloser in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

SATZ

FGS Kommunikation, Berlin

TITELBILD

©Foto: picture alliance / Maurizio Gambarini/dpa

DRUCK

bud Potsdam

Gedruckt auf 100% Altpapier



Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de