

### Notunterkünfte für Wohnungslose mensenrechtskonform gestalten: Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung

Engelmann, Claudia

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. (2022). *Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten: Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung*. (2. Auflage) (Analyse / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-81316-8>

#### 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>



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Analyse

# Notunterkünfte für Wohnungslose menschen- rechtskonform gestalten

Leitlinien für Mindeststandards in der  
ordnungsrechtlichen Unterbringung

Claudia Engelmann



## Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). 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.

## Die Autorin

**Dr. Claudia Engelmann** ist stellvertretende Leiterin der Abteilung Menschenrechtspolitik Inland / Europa des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Sie arbeitet zu einem breiten Spektrum von Menschenrechtsfragen in Deutschland, insbesondere dem Recht auf Wohnen, Asyl und Migration sowie dem Menschenrechtssystem. Sie koordiniert außerdem die Erstellung des jährlichen Menschenrechtsberichts an den Bundestag.

Die Autorin dankt Nele Allenberg, Dr. Petra Follmar-Otto, Lydia Kühn, Dr. Claudia Mahler sowie Dr. Britta Schlegel (alle ehemals oder aktuell Mitarbeitende des Deutschen Instituts für Menschenrechte) für Vorarbeiten und/oder wertvolle Anregungen.

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

Analyse

# Notunterkünfte für Wohnungslose menschen- rechtskonform gestalten

Leitlinien für Mindeststandards in der  
ordnungsrechtlichen Unterbringung

**Claudia Engelmann**



# Vorwort

Wohnungslosigkeit ist in Deutschland kaum sichtbar. Die wenigsten wohnungslosen Menschen leben auf der Straße. Stattdessen sind sie gezwungen, bei Freund\*innen beziehungsweise Bekannten auf dem Sofa oder in Notunterkünften zu schlafen. Diese Menschen sind nicht nur in ihrem Recht auf Wohnen eingeschränkt, sondern beispielsweise auch dem Recht auf Gesundheit, dem Recht auf Schutz vor Gewalt oder dem Recht auf Familienleben.

Wohnen ist auf der politischen Agenda mittlerweile hoch angesiedelt. Auch die grund- und menschenrechtlich problematische Situation wohnungsloser Menschen ist in den letzten Jahren stärker politisch in den Blick genommen worden – auf kommunaler Ebene genauso wie vereinzelt in landes- und bundespolitischen Initiativen wie beispielsweise der bundesweiten Wohnungslosenstatistik. Die Vereinbarung im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode, einen Nationalen Aktionsplan Wohnungslosigkeit aufzusetzen, begrüßt das Deutsche Institut für Menschenrechte dabei ausdrücklich.

Mit dieser Analyse widmen wir uns einem Teilaspekt der Wohnungslosigkeit: der kommunalen Notunterbringung wohnungsloser Menschen. Wenn Menschen keine Möglichkeit haben, irgendwo unterzukommen und nicht auf der Straße leben wollen, besteht eine Unterbringungsverpflichtung der Kommunen. Dies betrifft deutlich über 100.000 Menschen in Deutschland. Diese Unterbringung ist dabei längst keine kurzfristige mehr – die Menschen leben dort überwiegend mehrere Monate und Jahre, teils unter menschenunwürdigen Bedingungen.

Die Analyse richtet sich daher an Entscheidungsträger\*innen in Bund, Ländern und Kommunen,

die mit der Frage konfrontiert sind, wie sich eine menschenrechtskonforme Notunterbringung für wohnungslose Menschen bewerkstelligen lässt. Die Analyse soll handlungsleitend sein für Mitarbeitende in den kommunalen Sozial- und Ordnungsämtern sowie in den für Wohnungslosigkeit zuständigen Fachressorts auf Landes- und Bundesebene. Sie soll außerdem Betroffenen sowie der Zivilgesellschaft, insbesondere den Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe, Argumentationshilfe gegenüber staatlichen Stellen sein.

Die Publikation möchte dabei handlungsleitend bezüglich dreier Aspekte sein: erstens der Frage, warum die aktuelle Rechtslage nicht ausreicht, um den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands gerecht zu werden; zweitens der Frage, welche Aspekte zwingend berücksichtigt werden müssen, um eine menschenrechtskonforme Notunterbringung zu gewährleisten; drittens möchte das Deutsche Institut für Menschenrechte den Blick darauf lenken, dass die Verantwortung für eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Notunterbringung nicht allein bei den Kommunen, sondern auch bei Ländern und Bund liegt. Dabei darf nicht aus den Augen verloren werden: Das primäre Ziel allen staatlichen Handelns bezüglich Wohnungslosigkeit sollte es sein, diese gar nicht erst entstehen zu lassen.

Das Institut bedankt sich bei allen Expert\*innen, die uns während der Erstellung des Textes fachkundig beraten haben, insbesondere Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema, Dirk Dymarski, Corinna Lenhart, Werena Rosenke, Karl-Heinz Ruder sowie Jürgen Thomas.

**Professorin Dr. Beate Rudolf**

Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte



# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
------------------------	----------

---

<b>1 Einleitung</b>	<b>10</b>
---------------------	-----------

---

<b>2 Warum braucht es Standards?</b>	<b>12</b>
--------------------------------------	-----------

---

2.1 Verpflichtung des Staates, Grund- und Menschenrechte zu verwirklichen	12
---	----

2.2 Notunterbringung häufig nicht menschenrechtskonform	13
---	----

2.2.1 Die Situation in der kommunalen Notunterbringung	13
--	----

2.2.2 Auswirkungen der Situation in den Unterkünften auf die Betroffenen	14
--	----

2.2.3 Unterbringungsdauer	15
---------------------------	----

2.3 Rechtsprechung allein sorgt nicht für menschenwürdige Unterbringung	15
---	----

2.3.1 Rechtsprechung ergibt kein umfassendes Gesamtkonzept	16
--	----

2.3.2 Zugang zum Recht ist nicht gewährleistet	16
--	----

<b>3 Wie sollen die Standards aussehen?</b>	<b>18</b>
---	-----------

---

3.1 Gesetzlicher Schutz	18
-------------------------	----

3.2 Bewohnbarkeit und Versorgung	20
----------------------------------	----

3.2.1 Menschenrechtliche Grundlagen	20
-------------------------------------	----

3.2.2 Bisherige Mindestanforderungen durch Rechtsprechung	21
---	----

3.2.3 Berücksichtigung besonderer Bedarfe	23
---	----

3.3 Bezahlbarkeit	25
-------------------	----

3.4 Diskriminierungsfreier Zugang	25
-----------------------------------	----

3.5 Standort	25
--------------	----

3.6 Gewaltschutz	26
------------------	----



3.7	Interne Strukturen	27
	3.7.1 Möglichkeit wirksamer Beschwerde	27
	3.7.2 Partizipation und Hausordnung	28
3.8	Ordnungsrechtliche Unterbringung als Teil eines integrierten Notversorgungskonzepts	28
3.9	Kontrolle der Standards	30
<b>4</b>	<b>Wer soll die Standards verabschieden?</b>	<b>31</b>
<hr/>		
4.1	Auftrag an die Länder: Mindeststandards verabschieden	31
4.2	Auftrag an Bund, Länder und Kommunen: Rahmenbedingungen verbessern	33
4.3	Von Wohnungslosigkeit Betroffene effektiv einbinden	34
<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>35</b>
<hr/>		
<b>6</b>	<b>Zusammenfassende Empfehlungen an Kommunen, Länder und den Bund</b>	<b>37</b>
<hr/>		
<b>7</b>	<b>Literatur</b>	<b>38</b>
<hr/>		

## Zusammenfassung

Wenn Menschen keine Möglichkeit haben, irgendwo unterzukommen und nicht auf der Straße leben wollen, besteht eine Unterbringungsverpflichtung der Kommunen. Diese sogenannte ordnungsrechtliche Unterbringung betrifft deutlich über 100.000 Menschen in Deutschland. Sie ist dabei längst keine Notlösung mehr – die Menschen leben dort überwiegend mehrere Monate und Jahre, teils unter menschenunwürdigen Bedingungen.

Stellt man die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates den tatsächlichen Zuständen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung gegenüber, wird deutlich: In vielen Unterkünften sind die Grund- und Menschenrechte der Betroffenen – etwa das Recht auf Wohnen, das Recht auf Schutz vor Gewalt oder das Recht auf Familienleben – nicht gewährleistet. Es ist von Kommune zu Kommune unterschiedlich, inwieweit der Unterbringungsverpflichtung überhaupt nachgekommen wird und unter welchen Umständen die Menschen in den Unterkünften leben (müssen).

Daher ist es dringend geboten, verpflichtende Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung einzuführen. Die Studie legt dar, dass eine menschenrechtskonforme Notunterbringung nicht allein auf Basis der Rechtsprechung gewährleistet werden kann. Notwendig ist ein umfassendes Gesamtkonzept, das die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschland in verbindliche Stan-

dards übersetzt: Die Ausstattung der Unterkünfte muss menschenrechtlichen Mindeststandards genügen, besondere Bedarfe, etwa von Menschen mit Behinderungen, sind dabei zwingend zu berücksichtigen. Ebenso wichtig ist es, den diskriminierungsfreien Zugang zu den Unterkünften sicherzustellen und eine bedarfsgerechte sozialarbeiterische Unterstützung anzubieten. Genauso müssen Schutz vor Gewalt sowie Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten in den Notunterkünften gewährleistet sein.

Die Verantwortung für eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Notunterbringung liegt dabei nicht allein bei den Kommunen. Vielmehr empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte, dass sich die Länder für die Verabschiedung verbindlicher Mindeststandards verantwortlich fühlen.

Die Analyse richtet sich daher an Entscheidungsträger\*innen in Bund, Ländern und Kommunen, insbesondere an Mitarbeitende in den kommunalen Sozial- und Ordnungsämtern sowie an die für Wohnungslosigkeit zuständigen Fachressorts auf Landes- und Bundesebene. Sie soll außerdem Betroffenen sowie der Zivilgesellschaft, insbesondere den Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe, Argumentationshilfe gegenüber staatlichen Stellen sein.

# 1 Einleitung

Verdreckte und beschädigte Sanitäreanlagen, Mehrbettzimmer, keine Privatsphäre, ein Zusammenleben geprägt von Angst und Konflikten – nicht selten sieht der Alltag wohnungsloser<sup>1</sup> Menschen, die in kommunalen Notunterkünften untergebracht sind, so aus. Zur Frage, wie viele Menschen betroffen sind, liegen seit Juli 2022 erstmals Zahlen vor. Die bundesweite Wohnungslosenstatistik geht von rund 178.000 Menschen aus, die wegen Wohnungslosigkeit vorübergehend in Notunterkünften untergebracht sind.

Die Notunterbringung von Menschen ohne Obdach gehört bedauerlicherweise längst zum Behördenalltag vieler Kommunen in Deutschland. Ihre Pflicht, „unfreiwillig obdachlos“<sup>2</sup> Menschen eine Notunterkunft<sup>3</sup> zu stellen, ergibt sich aus den polizeilichen Generalklauseln der jeweiligen Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder. Bisher gibt es weder eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur Unterbringungspflicht noch Regelungen zur Ausgestaltung der Notunterkünfte. Es fehlen somit Mindestanforderungen etwa an Raumgröße, sanitäre Anlagen, Spielmöglichkeiten, Gemeinschaftsräume oder Gewaltschutz für Menschen, die in der kommunalen Notunterbringung leben müssen. Die Kommunen entscheiden darüber in eigener Verantwortung – bedingt durch eine Vielzahl von Faktoren, unter anderem finanzielle Zwänge, die

Situation auf dem lokalen Wohnungsmarkt und dem politischen Willen, Wohnungslosigkeit nachhaltig zu verhindern beziehungsweise zu überwinden. Die Verwaltungsgerichte überprüfen die Rechtmäßigkeit der Art und Weise der kommunalen Notunterbringung im Einzelfall anhand des Menschenwürdemaßstabs. Aus diesem Flickenteppich an unterschiedlichen Unterbringungsbedingungen kann sich kein Gesamtkonzept für die ordnungsrechtliche Unterbringung ergeben, das den Kommunen als Leitfaden dient und Betroffene in ihren Grund- und Menschenrechten stärkt.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt nachdrücklich, für die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen verpflichtende Mindeststandards festzulegen. Diese Forderung ergibt sich einerseits aus den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands. Sie ist aber – in Anbetracht des Ausmaßes der kommunalen Notunterbringung – auch politisch zwingend geboten.

Die vorliegende Publikation soll handlungsleitend für staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure sein, und zwar in dreifacher Hinsicht: Sie soll, erstens, die Notwendigkeit für verpflichtende Mindeststandards verdeutlichen; sie soll, zweitens, Leitlinien für die Ausgestaltung der

- 
- 1 In diesem Text bezeichnet der Begriff „wohnungslos“ Menschen, die über keinen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum (oder Wohneigentum) verfügen. Sie leben auf der Straße oder an öffentlichen Plätzen, in ungesicherten Wohnverhältnissen bzw. Behelfsunterkünften oder sind vorübergehend bei Freund\*innen oder Bekannten untergekommen. Als wohnungslos gelten auch Menschen, die in Notunterkünften oder Einrichtungen für Wohnungslose leben oder die Gemeinschaftsunterkünfte für Geflüchtete (trotz Anerkennung eines Schutzstatus) oder Einrichtungen des Gesundheits- und Justizsystems wegen Wohnraummangels nicht verlassen können. Ausführlicher: BAG W (2011).
  - 2 Der Begriff „unfreiwillig obdachlos“ wird im Text verwendet, weil es der korrekte Rechtsbegriff ist. Da sich das Deutsche Institut für Menschenrechte von diesem Begriff distanziert, ist er in Anführungszeichen gesetzt. Es kann davon ausgegangen werden, dass nur ein sehr kleiner Anteil der Menschen, die auf der Straße leben, sich diese Lebensumstände selbst ausgesucht hat. Alternative Bezeichnungen sind beispielsweise „straßenwohnungslos“ (Gerull 2022) oder „Menschen ohne Unterkunft“. Brüchmann u.a. (2022, S. 16) definieren letzteres – in Anlehnung an die ETHOS-Definition – als „Personen, die [...] entweder auf der Straße oder in Behelfsunterkünften [übernachten], etwa unter Brücken, in Hauseingängen, in Kellern, in Abbruchhäusern, Auto(wrack)s, Zelten oder Parks.“ Zu den Voraussetzungen der „unfreiwilligen Obdachlosigkeit“: Ruder/Pörtl (2021), § 6 Rn. 46–47; Ruder (2020a), S. 403 f.
  - 3 Unter (kommunaler) Notunterkunft werden in dieser Studie Unterkünfte gefasst, die aufgrund ordnungsrechtlicher Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden (auch ordnungsrechtliche Unterkunft / Unterbringung). Irrelevant ist dabei, ob die Unterkunft von der Kommune, der Freien Wohlfahrtspflege oder Privaten angeboten wird. Explizit nicht gemeint sind „Notschlafstellen“ (etwa Winternotschlafstellen), deren Nutzung auf eine oder wenige Nächte begrenzt ist.

Mindeststandards vorlegen; und drittens soll sie verdeutlichen, dass nicht nur die Kommunen, sondern auch die Länder eine aktive Rolle bei der menschenrechtskonformen Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung spielen sollten.

Dabei ist klar: Die ordnungsrechtliche Unterbringung darf immer nur eine kurzzeitige, vorübergehende Unterkunft sein. Zentrale Richtschnur aller politischer Maßnahmen und allen Verwaltungshandelns muss die schnellstmögliche Vermittlung in eigenen Wohnraum und die Vermeidung von Wohnungslosigkeit von Beginn an sein.

## Bundesweite Statistik: Ausmaß von Wohnungslosigkeit in Deutschland

Im Juli 2022 legte das Statistische Bundesamt zum ersten Mal bundesweite Zahlen zum Ausmaß von Wohnungslosigkeit in Deutschland vor. Bis dato gab es für das Bundesgebiet nur Schätzungen beziehungsweise Statistiken für einige wenige Bundesländer. Nach der neuen Bundesstatistik waren zum Stichtag 31.01.2022 rund 178.000 Menschen wegen Wohnungslosigkeit untergebracht. Diese Menschen lebten vorübergehend in Notunterkünften oder anderen von der Gemeinde oder Sozialleistungsträgern überlassenen Übernachtungsgelegenheiten.

Bei den von der Statistik erfassten Personen handelt es sich zu rund 62 Prozent um Männer und zu rund 37 Prozent um Frauen. Das Durchschnittsalter der Betroffenen lag bei 32 Jahren.

Mehr als ein Drittel (37 Prozent) war jünger als 25 Jahre. Rund 31 Prozent der untergebrachten Personen hatten die deutsche, 64 Prozent eine ausländische Staatsangehörigkeit. Rund 82.545 wohnungslose Menschen leben in den Notunterkünften länger als zwei Jahre.<sup>4</sup>

Grundlage der Statistik ist das im März 2020 verabschiedete Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG). Es sieht außerdem eine sogenannte ergänzende Berichterstattung vor, mit der Erkenntnisse zu den Menschen generiert werden, die bisher nicht durch die Statistik erfasst sind. Dazu gehören etwa Menschen, die verdeckt wohnungslos sind, also bei Freund\*innen oder Bekannten nächtigen, sowie Menschen, die auf der Straße leben. Erste Ergebnisse dazu sollen im Herbst 2022 vorliegen.

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt (14.07.2022): Ende Januar 2022 rund 178 000 untergebrachte wohnungslose Personen in Deutschland. Erstmals bundesweite Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen veröffentlicht. [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22\\_299\\_229.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22_299_229.html) (abgerufen am 30.08.2022).

## 2 Warum braucht es Standards?

Die Verpflichtung des Staates, eine menschenwürdige Notunterbringung zu gewährleisten, erhält unter anderem über das schiere Ausmaß des Problems eine besondere politische Dringlichkeit. Aus den erstmals erhobenen Zahlen der bundesweiten Wohnungslosenstatistik wird deutlich: Zum Stichtag 31.01.2022 waren rund 178.000 Menschen wegen Wohnungslosigkeit untergebracht. Das heißt, sie lebten vorübergehend in Notunterkünften oder anderen von der Gemeinde beziehungsweise Sozialleistungsträgern überlassenen Übernachtungsgelegenheiten. In Berlin waren knapp 26.000 Menschen betroffen, in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg jeweils knapp 36.000.<sup>5</sup>

Die ordnungsrechtliche Unterbringung von „unfreiwillig obdachlosen“ Menschen ist nach den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder geregelt. Es geht dabei um die Beseitigung einer akuten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung – konkret: die Grund- und Menschenrechte des obdachlosen Menschen (sein Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf körperliche Unversehrtheit und die Garantie der Menschenwürde). Diese Gefahrenlage muss die Kommune durch die Unterbringung abwenden.<sup>6</sup> Es gibt allerdings keine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur Unterbringungspflicht. Stattdessen werden die Maßnahmen unter die polizeiliche Generalklausel der Polizei- und Ordnungsgesetze der Bundesländer gefasst.<sup>7</sup> In der Rechtsprechung wird die Art und Weise der Unterbringung im Einzelfall anhand des Menschenwürdemaßstabs auf ihre Rechtmäßigkeit hin geprüft (siehe Kapitel 3). Die ordnungsrechtliche Unterbringung ist ein Mittel zur kurzfristigen Gefahrenabwehr. Es soll sich nicht um reguläres

Wohnen handeln, sondern um eine vorübergehende Unterbringung. Daher ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass geringere Standards zur Anwendung kommen, als dies für eine dauerhafte Wohnung der Fall wäre.

### 2.1 Verpflichtung des Staates, Grund- und Menschenrechte zu verwirklichen

Alle wohnungslosen Menschen haben Anspruch darauf, dass ihre Grund- und Menschenrechte durch den Staat geachtet, geschützt und gewährleistet werden. Dazu gehören beispielsweise das Recht auf Leben, die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Achtung und der Schutz der Menschenwürde, das Recht auf Familienleben, aber auch das Recht auf Wohnen, das Recht auf Gesundheit und auf Schutz vor Gewalt. Diese Rechte folgen aus dem Grundgesetz, aus nationalen Gesetzen (etwa dem gesetzlichen Mieterschutz, den Antidiskriminierungsgesetzen, der Sozialgesetzgebung) sowie europäischen und internationalen Menschenrechtsverträgen, wie beispielsweise dem UN-Sozialpakt, der UN-Behindertenrechtskonvention, der UN-Kinderrechtskonvention oder der Istanbul-Konvention des Europarates. Die in den europäischen und internationalen Verträgen verankerten Menschenrechte gelten unabhängig von der Staatsangehörigkeit, vom Wohnort, von der Einkommensklasse oder der sozialen Herkunft. Die von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsverträge sind geltendes Recht. Sie binden somit sämtliche Staatsorgane – auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

<sup>5</sup> Statistisches Bundesamt (30.08.2022): Ergebnis 22971-0050. Ausführlicher im Kasten auf S. 11.

<sup>6</sup> Liske / Denninger (2021), Teil E, Rn. 840 ff.; 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.

<sup>7</sup> Beispiel Brandenburg: „Die Polizei kann die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren, soweit nicht die §§ 11 bis 49 die Befugnisse der Polizei besonders regeln.“ § 10 (1) BbgPolG.

## Recht auf Wohnen

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 Wohnraum gehört (Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 GG).

Das Recht auf Wohnen befindet sich bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 (Art. 25 Abs. 1 AEMR). Es wurde mit dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) in einen verbindlichen Vertrag überführt. Demnach „erkennen Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterkunft, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen“ an (Art. 11 Abs. 1). Auch in anderen Menschenrechtsverträgen finden sich Aspekte des Rechts auf Wohnen, etwa in der UN-Anti-Rassismus-Konvention (Art. 5 lit. e) iii), der UN-Kinderrechtskonvention (Art. 27 Abs. 3) und der UN-Behindertenrechtskonvention (Art. 19 lit. a).

Das Menschenrecht auf Wohnen zielt darauf ab, allen Menschen im Hoheitsgebiet des Staates eine angemessene Unterkunft zu ermöglichen. Es bedeutet jedoch nicht etwa das Recht des Einzelnen auf staatliche Bereitstellung einer bestimmten 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.<sup>8</sup> Zu diesen Umsetzungselementen zählen etwa die Wohnungsbaupolitik, das Baurecht, ebenso wie der gesetzliche Mieter\*innenschutz, Antidiskriminierungsgesetze, Sozialleistungsansprüche und Maßnahmen zur Vermeidung beziehungsweise Überwindung von Wohnungslosigkeit.

Der Ausschuss zum UN-Sozialpakt betont, dass das Recht auf Wohnen mehr bedeutet als „ein

Dach über dem Kopf“: 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 Kriterien ausgearbeitet, 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, ein geeigneter Standort und die kulturelle Angemessenheit.<sup>9</sup> Diese Kriterien werden in Kapitel 3 Ausgangspunkt für Leitlinien zu Mindeststandards für die ordnungsrechtliche Unterbringung sein.

Das Recht auf Wohnen ist auch für die Ausübung weiterer Grund- und Menschenrechte von zentraler Bedeutung, etwa für das Wahlrecht oder die Rechte auf Privatsphäre, soziale Sicherheit, Arbeit oder Bildung.<sup>10</sup> Als angemessen kann eine Unterkunft zudem nur gelten, wenn sie in Übereinstimmung mit anderen menschenrechtlichen Verpflichtungen steht. Besonders relevant sind dabei das Recht auf Schutz vor Gewalt (Art. 18 ff. Istanbul-Konvention des Europarats) und das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Leben in der Gemeinschaft (Art. 19 UN-Behindertenrechtskonvention).

## 2.2 Notunterbringung häufig nicht menschenrechtskonform

Stellt man die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates den tatsächlichen Zuständen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung gegenüber, wird deutlich: De facto sind die Grund- und Menschenrechte derjenigen, die in diesen Unterkünften leben müssen, häufig nicht verwirklicht.

### 2.2.1 Die Situation in der kommunalen Notunterbringung

Studien, Medienberichte und die freien Träger der Wohnungslosenhilfe zeigen seit Langem (und verstärkt in der Pandemie), dass die Situation derje-

<sup>8</sup> UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1991), Ziff. 11; UN, Menschenrechtsrat (2018), Ziff. 7 und 8.

<sup>9</sup> UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1991), Ziff. 8.

<sup>10</sup> Ebd., Ziff. 9. Bezüglich des Wahlrechts wohnungsloser Menschen in Deutschland, siehe etwa: Krennerich (2021).

nigen, die in den Notunterkünften leben müssen, menschenrechtlich hochproblematisch ist. Zwar gibt es auch gute Beispiele, also Kommunen, die sich darum bemühen, die Bedingungen in den Unterkünften menschenrechtskonform auszugestalten. Insgesamt bestehen aber große Lücken nicht nur bei der Gewährleistung des Rechts auf Wohnen, sondern auch des Rechts auf Gesundheit, auf Familienleben oder etwa des Rechts auf Schutz vor Gewalt.

**Zugang:** Viele Kommunen kommen ihrer Unterbringungsverpflichtung nicht oder nicht ausreichend nach. Teilweise werden überhaupt keine Unterbringungsplätze vorgehalten oder der Zugang wird etwa vom Sozialleistungsbezug oder Vorauszahlungen abhängig gemacht. Insbesondere für wohnungslose Frauen, für Menschen mit Behinderungen, für Menschen mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit oder für LSBTIQ<sup>11</sup> werden keine (bedarfsgerechten) Plätze vorgehalten.<sup>12</sup>

**Ausstattung:** Die Menschen – auch Familien mit Kindern – leben teilweise in sehr beengten Schlaf- und Wohnverhältnissen, mit dem damit einhergehenden Mangel an Privatsphäre und Ruhe; die sanitären und hygienischen Bedingungen sind teils katastrophal; insbesondere in großen Wohnungslosenunterkünften sind Konflikte und Lärm an der Tagesordnung, die Menschen leben mit einem ständigen Unsicherheitsgefühl. Besonders gravierend sind solche Situationen für Kinder, für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen oder für (gewaltbetroffene) Frauen.<sup>13</sup>

**Wechsel in die eigene Wohnung:** Aus der Notunterkunft in reguläre Wohnverhältnisse zu wechseln, ist sehr schwer: In vielen Notunterkünften findet keine oder keine ausreichende sozialarbeiterische Unterstützung statt<sup>14</sup>, das Hilfesystem

ist teilweise nicht auf die Bedarfe der Betroffenen ausgerichtet; die Schnittstellen zu anderen Hilfesystemen – etwa der Jugendhilfe, dem SGB II oder der Hilfen für Menschen mit Behinderungen – funktionieren oft nur unzureichend.

Die Corona-Pandemie hat diese Bedingungen noch einmal verschärft – beispielsweise in Bezug auf die Situation in den Unterkünften (etwa: keine Möglichkeit der Wahrung von Mindestabständen, keine Möglichkeit der Isolierung) und wegen des fehlenden Zugangs zu Unterstützungsangeboten und unzureichender medizinischer Versorgung.<sup>15</sup>

### 2.2.2 Auswirkungen der Situation in den Unterkünften auf die Betroffenen

Die menschenrechtlich problematische Situation in vielen Notunterkünften hat für wohnungslose Menschen verschiedene Auswirkungen:

Einerseits meidet eine nicht unerhebliche Zahl wohnungsloser Menschen die kommunalen Notunterkünfte – wegen der dortigen Bedingungen – und lebt stattdessen auf der Straße.<sup>16</sup> Damit geht eine weitere Verschlechterung ihrer sozialen und gesundheitlichen Situation einher. Studien zeigen, dass auf der Straße lebende Menschen häufig in besonders prekären Lebensverhältnissen sind.<sup>17</sup> Menschen flüchten auch in die verdeckte Wohnungslosigkeit, das heißt, sie kommen bei Freund\*innen oder Bekannten unter.<sup>18</sup> Studien zeigen auch: Frauen, bei denen sexueller Missbrauch und häusliche Gewalt oft in direktem Zusammenhang mit der Wohnungslosigkeit steht, meiden (gemischtgeschlechtliche) Unterkünfte und suchen seltener Hilfe. Sie sind häufig verdeckt wohnungslos und begeben sich damit oft in (auch sexuelle) Abhängigkeit.<sup>19</sup>

11 Lesben, Schwule, Bisexuelle, trans, intergeschlechtliche und queere Menschen.

12 U. a.: Bischof-Hermann-Stiftung Münster (2021), S. 30–40; Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020), S. 36–40; Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 119 f.

13 U.a.: Bauer u.a. (2020); Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020), S. 40–42 mit weiteren Quellen; Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen, Region West (2019); Hauprich (2018); BAG W (2013).

14 U.a.: Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020), S. 42 ff.; Bauer u.a. (2020), S. 16; Rosenke (2017).

15 Ausführlicher: BAG W (03.04.2020); Busch-Geertsema / Henke (2020).

16 U.a. Gerull (2022); Bauer u.a. (2020), S. 19.

17 Unter anderem: Gerull (2022); Dittmann u.a. (2022); Bauer u.a. (2020).

18 Ausführlicher zur verdeckten Wohnungslosigkeit: Brüchmann u.a. (2022).

19 Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020), Fußnote 45 mit weiteren Verweisen; BAG W (2019b).



Auf der anderen Seite verschlechtert sich die Lebenslage der Menschen, die längere Zeit in den Notunterkünften leben (müssen). Die Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen formuliert dies sehr treffend (hier für wohnungslose Frauen): „Mit jedem Tag in der Notunterkunft verringert sich die Möglichkeit zur Selbsthilfe, das soziale Netzwerk verkleinert sich ...“<sup>20</sup> Damit verringert sich auch die Chance, aus der Notunterkunft wieder herauszukommen. Dies gilt nicht nur für wohnungslose Frauen, sondern für den Großteil der Menschen, die in der ordnungsrechtlichen Unterbringung leben müssen – und ist leider eindrücklich belegt durch die Zahlen zur Unterbringungsdauer (Kapitel 2.2.3). Wissenschaftlich belegt ist auch: Wer lange in den Unterkünften bleibt, dessen Gesundheitszustand verschlechtert sich – und somit wird es unwahrscheinlicher, dass diese Menschen wieder eine Wohnung finden. Darauf weisen beispielsweise Studien aus der Unterbringung von Geflüchteten sowie aus der US-amerikanischen Forschung zu Langzeitaufenthalten in Notunterkünften hin.<sup>21</sup>

Dabei wären grund- und menschenrechtskonforme Lebensbedingungen in den Unterkünften eine zentrale Voraussetzung, damit die Betroffenen schnellstmöglich wieder eine eigene Wohnung finden können. Unter menschenunwürdigen Lebensbedingungen fehlen Menschen die physische Sicherheit, die hygienischen Rahmenbedingungen und auch der emotionale Freiraum, um Strategien zu entwickeln, wie sie ihre aktuelle Lebenssituation verbessern können.

### 2.2.3 Unterbringungsdauer

Die Zustände in der ordnungsrechtlichen Unterbringung sind auch deshalb problematisch, weil es sich in vielen Fällen keineswegs nur um eine vorübergehende Unterbringung handelt.

Aus den erstmals erhobenen Zahlen der bundesweiten Wohnungslosenstatistik wird deutlich: Von den rund 178.000 untergebrachten wohnungslosen Menschen (Stichtag 31.01.2022) lebt die

Mehrheit dort bereits für eine lange Zeit, rund 82.500 Menschen sogar länger als zwei Jahre.<sup>22</sup> Dass dies keine neuere Entwicklung ist, zeigen Zahlen aus den Bundesländern, die bereits seit längerem das Ausmaß von Wohnungslosigkeit erfassen.<sup>23</sup>

Neben den offiziellen Statistiken gibt es weitere Erhebungen, die belegen, dass eine mehrmonatige oder gar 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.<sup>24</sup>

## 2.3 Rechtsprechung allein sorgt nicht für menschenwürdige Unterbringung

Ein möglicher Ansatz, die eben geschilderte grund- und menschenrechtsproblematische Ausgangssituation zu regeln, wäre über die Rechtsprechung. Das passiert auch teilweise in Deutschland. Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist dies aber nicht ausreichend, um die Grund- und Menschenrechte der in den kommunalen Notunterkünften lebenden Menschen flächendeckend und umfassend zu gewährleisten. Das hat mehrere Gründe: Erstens ergibt sich aus der Rechtsprechung kein umfassendes Gesamtkonzept – viele Aspekte bleiben ungeregelt und in vergleichbaren Einzelfällen kommen Gerichte zu unterschiedlichen Ergebnissen. Die Entscheidungen sind zudem in ihrer Auswirkung lokal begrenzt (siehe 2.3.1). Zudem ist die Verweildauer der Menschen in den Unterkünften länger, als in der Rechtsprechung angenommen wird, sodass der Maßstab an den Überbrückungscharakter nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Zweitens setzt eine Regelung der Mindestanforderungen über die Rechtsprechung voraus, dass Betroffene in der Lage sind, ihre Rechte einzufordern. Der Zugang zum

20 Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen, Region West (2019), S. 5.

21 Zur US-amerikanischen Shelterization-Debatte: Grunberg / Eagle (1990).

22 Statistisches Bundesamt (30.08.2022): Ergebnis 22971-0006. Ausführlicher im Kasten auf S. 11.

23 Für einen Überblick: Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020), S. 35f.

24 Ratzka / Kämper (2018), S. 114.



Recht ist in der Praxis aber überwiegend nicht gewährleistet (siehe 2.3.2).

Daraus ergibt sich ein Handlungsauftrag an den Staat, die ordnungsrechtliche Unterbringung verbindlich zu regeln.

### 2.3.1 Rechtsprechung ergibt kein umfassendes Gesamtkonzept

In Deutschland gibt es rund 11.000 Kommunen. Jede dieser Kommunen dürfte mindestens eine, oft mehrere Notunterkünfte bereithalten, um der Unterbringungsverpflichtung nachzukommen. Rund 178.000 Menschen mussten zum Stichtag 31.01.2022 wegen Wohnungslosigkeit untergebracht werden.<sup>25</sup>

Diese Zahlen verdeutlichen: Die Gerichte können nur einen Bruchteil dessen regeln, was in der ordnungsrechtlichen Unterbringung mutmaßlich rechtswidrig passiert. Sie entscheiden jeweils nur die im Einzelfall aufgeworfenen Fragen. Die Entscheidungen sind auf den Einzelfall, mindestens aber lokal begrenzt. Überwiegend wird im Eilrechtsschutz entschieden, in dem die Rechtsfragen nur summarisch geprüft werden. Zu sehr vielen Aspekten der Ausgestaltung der kommunalen Notunterbringung fehlen aktuell verbindliche Vorgaben. So ergeben sich beispielsweise aus der Rechtsprechung nur wenige Hinweise auf die Unterbringung von Familien mit Kindern, obwohl rund ein Viertel der untergebrachten Personen Kinder sind. Es ergeben sich kaum Hinweise zur Notwendigkeit der bedarfsgerechten Unterbringung von schutzbedürftigen Gruppen (etwa Menschen mit Behinderungen), zur sozialarbeiterischen Unterstützung oder zu Fragen nach dem Standort der Unterkunft. Ungeklärt ist auch, unter welchen Umständen (etwa für welche Unterbringungsdauer) Mehrbettzimmer oder gemeinschaftliche Sanitäreinrichtungen angemessen sind. Darüber hinaus hat die Rechtsprechung das „zivilisatorische Minimum“<sup>26</sup>

teilweise sehr heterogen ausgestaltet (siehe 3.2.2).

Aus der Rechtsprechung kann sich somit kein systematisches Gesamtkonzept für die ordnungsrechtliche Unterbringung ergeben. Für die Kommunen bleibt unklar, was sie anbieten müssen. Für die betroffenen Menschen bleibt unklar, welche Ausstattung ihnen zusteht.

Darüber hinaus wird in der Rechtsprechung einheitlich davon ausgegangen, dass die von ihr gesetzten Minimalanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung deshalb mit dem Grundsatz der Menschenwürde vereinbar sind, weil es sich um eine vorübergehende Unterbringung zur Überbrückung einer Notsituation handelt.<sup>27</sup> Dies ist de facto jedoch nicht der Fall (s.o. unter 2.2.3). Die Rechtsprechung ist demnach nicht nur nicht flächendeckend, sondern formuliert – vor dem Hintergrund, dass es sich in vielen Fällen um verfestigte, mehrjährige Wohnsituationen für die Betroffenen handelt – zu niedrige Anforderungen an die Ausstattung der ordnungsrechtlichen Unterbringung.

### 2.3.2 Zugang zum Recht ist nicht gewährleistet

Eine Regelung der Mindestanforderungen über Rechtsprechung setzt voraus, dass Betroffene in der Lage sind, ihre Rechte einzufordern. Dies ist in der Praxis aber überwiegend nicht gegeben.

Beispielsweise existiert zwar de iure ein Unterbringungsanspruch der obdachlosen Person gegenüber der Kommune,<sup>28</sup> de facto kann dieser aber oft nicht durchgesetzt werden. So kann es vorkommen, dass die zuständige Behörde einer Person eine Unterkunft am anderen Ende der Großstadt zuweist, die diese wegen Mobilitätseinschränkungen aber nicht erreichen kann. Oder

<sup>25</sup> Ausführlicher im Kasten auf S. 11.

<sup>26</sup> Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 25.06.1991 – 11 UE 3675/88, Rn. 22.

<sup>27</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 19.10.2021 – 4 MB 51/21, Rn. 7; Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Beschluss vom 11.11.2021, Rn. 3; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 06.03.2020 – 9 B 187/20, Rn. 9; Oberverwaltungsgericht Sachsen, Beschluss vom 30.07.2013 – 3 B 380/13, Rn. 4; Verwaltungsgerichtshof Bayern, Beschluss vom 10.10.2008 – 4 CE 08.2647, Rn. 4.

<sup>28</sup> Der Anspruch wird gerichtlich mithilfe einer Verpflichtungsklage gem. 42 Abs. 2 VwGO geltend gemacht. Ausführlicher: Ruder / Pöhl (2021), § 6, Rn. 55.

eine Kommune macht den Zutritt zur Unterkunft von einer Vorauszahlung abhängig.<sup>29</sup>

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage, wie der Zugang zum Recht für wohnungslose Menschen erleichtert werden kann, hat bisher nur vereinzelt stattgefunden. Deutlich ist aber: Wohnungslose Menschen verfügen über eine geringe Beschwerdemacht (etwa wegen fehlender Kenntnis über ihre Rechte und Beschwerdemöglichkeiten) und werden ihre Rechte selten ohne Unterstützung von Beratungsstellen vor Gericht einklagen. Aus der Beratungspraxis gibt es Hinweise darauf, wie eine bessere Rechtsdurchsetzung gewährleistet werden könnte, beispielsweise durch Vordrucke,<sup>30</sup> durch eine Stärkung der Kapazitäten bei Beratungsstellen (die unterstützend tätig sein können) und durch Beschwerdeverfahren in den Unterkünften (siehe 3.7.1).

### Zugang zum Recht

Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht ist Teil aller Menschenrechte. Es ist aber auch als eigenes Recht ausdrücklich garantiert. Menschenrechte sind nur dann verwirklicht, wenn sie auch wirksame Durchsetzungsmechanismen haben. Die betroffene Person muss es dabei selbst in der Hand haben, ihr Recht im Falle einer Rechtsverletzung vor einer unabhängigen Instanz einklagen und durchsetzen zu können.<sup>31</sup> In Deutschland ist das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz (Rechtsweggarantie) in Art. 19 Abs. 4 GG verbürgt.<sup>32</sup>

Dabei muss das Recht auf wirksame Rechtsbehelfe nicht so interpretiert werden, dass es

stets gerichtliche Rechtsbehelfe braucht. Auch administrative Rechtsbehelfe werden in vielen Fällen ausreichend sein.<sup>33</sup> „Außergerichtlicher Rechtsschutz wird dort erforderlich, wo Betroffene strukturell unterlegen sind [...], weil Menschen] oft nicht ohne Unterstützung ein Gericht erreichen [können]. In solchen Situationen braucht es niedrigschwellige, das heißt leicht zugängliche Beschwerdemöglichkeiten vor Ort. Zur Zugänglichkeit trägt auch eine geringe Formalisierung des Verfahrens bei.“<sup>34</sup>

Als Zwischenfazit lässt sich somit festhalten: Die Grund- und Menschenrechte derjenigen, die in der ordnungsrechtlichen Unterbringung leben müssen, sind häufig nicht gewährleistet. Auch über die Rechtsprechung kann diese Lücke nur unzureichend geschlossen werden: weil sich aus der Rechtsprechung kein umfassendes Gesamtkonzept für die kommunale Notunterbringung entwickeln kann (viele Aspekte bleiben ungeregelt, sind widersprüchlich entschieden und/oder in ihrer Auswirkung lokal begrenzt); weil der Zugang zum Recht für Betroffene nur unzureichend gewährleistet ist; und weil die Menschen monate- oder jahrelang in der Notunterbringung bleiben müssen, sodass der (von den Gerichten angelegte) Maßstab an den Überbrückungscharakter nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Zusätzlich zur rechtlichen Notwendigkeit ergibt sich – aus den bisher verfügbaren Zahlen zur ordnungsrechtlichen Unterbringung ersichtlich<sup>35</sup> – eine politische Dringlichkeit.

Daraus ergibt sich ein Handlungsauftrag an den Staat, die Mindestanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung verbindlich zu regeln.

29 Ausführlicher zum Zugang: Quellen in Fußnote 11.

30 So etwa Ruder (2020c).

31 Ausführlicher: Rudolf (2014), S. 8; Wrase u.a. (2021).

32 Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG gilt nur bei Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt. Bei Rechtsverletzungen durch Private wird der Zugang zum Recht durch den sogenannten allgemeinen Justizgewährleistungsanspruch aus dem Rechtsstaatsprinzip sichergestellt.

33 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1998), Ziff. 9.

34 Rudolf (2014), S. 12.

35 Siehe S. 12 in dieser Studie.

## 3 Wie sollen die Standards aussehen?

Im Folgenden sind Leitlinien für Mindeststandards bei der Notunterbringung wohnungsloser Menschen skizziert. Sie sollen Orientierung für die Entwicklung von länderspezifischen beziehungsweise kommunalen Standards sein. Sie definieren das Mindestmaß dessen, was der Staat angesichts der langen Verweildauer in den Unterkünften in jedem Fall vorhalten muss. Die Kommunen sind allerdings frei darin, diese Anforderungen nach oben auszugestalten – insbesondere vor dem Hintergrund, dass „gute“ Bedingungen auch die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Menschen wieder eigenen Wohnraum finden.

Diese Leitlinien für Mindeststandards orientieren sich an den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands – konkret: an den internationalen und europäischen Menschenrechtsverträgen, zu deren Einhaltung sich der Staat mit Ratifikation verpflichtet hat. Zentral dafür sind die Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt), aber auch aus der UN-Behindertenrechtskonvention, der UN-Kinderrechtskonvention und der Istanbul-Konvention des Europarates.<sup>36</sup>

Die Leitlinien nehmen außerdem Bezug auf die Rechtsprechung in Deutschland. Sie greifen zudem die diesbezüglich bereits seit vielen Jahren erhobenen zivilgesellschaftlichen Forderungen<sup>37</sup> auf, weil diese die praktische Umsetzbarkeit vor Ort im Blick haben. Einige Aspekte, beispielsweise Versorgung und Bewohnbarkeit (Abschnitt 3.2), sind dabei wesentlich ausdifferenzierter als andere (etwa Standort in 3.5). Grund dafür ist, dass

sich aus den menschenrechtlichen Vorgaben und der Rechtsprechung teilweise detaillierte Anforderungen ableiten lassen.

### 3.1 Gesetzlicher Schutz

Das Menschenrecht auf Wohnen verlangt, dass die Unterkunft (auch die Notunterkunft) einer Person durch rechtliche Garantien gesichert sein muss.<sup>38</sup> Für regulären Wohnraum bedeutet das beispielsweise einen Mietvertrag oder einen rechtlichen Schutz vor Zwangsräumungen.

Für Wohnungslosen-Notunterkünfte ist dieser rechtliche Schutz in erster Linie durch die Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder gewährleistet. Diese verpflichten die Kommunen, „unfreiwillig obdachlosen“<sup>39</sup> Menschen eine Unterkunft bereitzustellen. Es geht dabei um die Beseitigung einer akuten Gefahrenlage (der „unfreiwilligen Obdachlosigkeit“), die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt. Dabei hat sich das Verständnis, welche Schutzgüter durch die 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 ihrer Grundrechte abgestellt (ihr Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf körperliche Unversehrtheit und die Garantie der Menschenwürde).<sup>40</sup> Diese Gefahr müssen die Kommunen durch die Unterbringung abwenden. Sachlich zuständig ist die unterste, allgemeine Polizei- beziehungsweise Ordnungsbehörde in den Städten und Gemeinden.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> Ausführliche Rechtsverweise zu den einzelnen Normen der Verträge folgen in den Kapiteln 3.1 bis 3.7.

<sup>37</sup> Insbesondere: Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen, Region West (2020); Qualitätsgemeinschaft Soziale Dienste e.V. (2018); BAG W (2013); Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2012).

<sup>38</sup> UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1991), Ziff. 8 (a).

<sup>39</sup> Zu den Voraussetzungen der „unfreiwilligen Obdachlosigkeit“: Ruder / Pörtl (2021), § 6 Rn 46-47; Ruder (2020a), S. 403 f. Zur Nutzung des Begriffs, siehe Fußnote 2.

<sup>40</sup> Ruder (2020a), S. 402; Gusy (2017), Rn. 342. So auch schon Steinmeier (1992), der Kritik am Verharren der Praxis an der Konstruktion des Obdachlosen als Störers übte, S. 94 ff., 221 ff., 370.

<sup>41</sup> Ausführlicher: Ruder / Pörtl (2021), § 6, Rn 49; Ruder (2020a), S. 402 f.

Die Rechtsprechung hat verschiedene Aspekte dieser kommunalen Verpflichtung weiter herausgearbeitet: Dazu gehört, dass es keiner vorher bestehenden örtlichen Zuständigkeit bedarf. Es ist diejenige Kommune zur Unterbringung verpflichtet, in der die Obdachlosigkeit auftritt beziehungsweise in der die obdachlose Person Unterbringung begehrt. Es ist nicht auf die letztmalige Unterkunft oder Meldeadresse abzustellen, vielmehr ist die Gefahr an den tatsächlichen Aufenthaltsort der obdachlosen Person gebunden. Dies gilt auch für ausländische Staatsangehörige.<sup>42</sup>

Ein Anspruch auf Unterbringung besteht dann nicht, wenn die Betroffenen sich durch Selbsthilfe – also intensive eigene Bemühungen inklusive der Inanspruchnahme von anderen Hilfesystemen wie der Sozialhilfe – eine Wohnmöglichkeit verschaffen können, so die Rechtsprechung.<sup>43</sup> Auch im internationalen Recht ist anerkannt, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ein aktives Individuum voraussetzen, dass seine Bedarfe primär durch eigene Anstrengungen befriedigt, für die der Staat förderliche Rahmenbedingungen schaffen muss. Der Staat muss jedoch eintreten, wenn ein angemessener Lebensstandard aus eigener Kraft nicht erreicht werden kann.<sup>44</sup>

Rechtlich ungeklärt ist die Frage, wann Selbsthilfe anzunehmen ist und damit kein Anspruch auf Unterbringung vorliegt. Dies betrifft in der Praxis vor allem Staatsangehörige aus anderen EU-Ländern (siehe Exkurs).

Die Unterbringungsverpflichtung der Kommune greift auch bei Personen, deren Unterbringung möglicherweise mit Herausforderungen für den Betreiber verbunden ist – etwa weil die Person psychisch beeinträchtigt, drogenabhängig oder

schwer erkrankt ist oder weil sie gewalttätig beziehungsweise aggressiv ist. Solange – aus welchen Gründen auch immer – eine bedarfsgerechte Versorgung beziehungsweise Unterbringung in einem anderen Hilfesystem (beispielsweise der Suchthilfe oder der Eingliederungshilfe) nicht möglich ist, ist die Kommune zur Unterbringung verpflichtet.<sup>45</sup> Kategorien wie die „Unterbringungsfähigkeit“ von Betroffenen sind für die Frage, ob die Unterbringungsspflicht der Kommunen weiterbesteht, irrelevant.<sup>46</sup>

Der Unterbringungsanspruch richtet sich gegen den Staat. Er besteht daher auch, wenn die Stadt oder die Gemeinde die Unterkünfte nicht selbst betreibt, sondern Dritte (freie oder gewerbliche Träger) mit der Unterbringung beauftragt. Die Kommune muss aber auch dann gewährleisten, dass die Unterbringung erfolgt und menschenrechtskonform ist. Verweisen etwa mit der Unterbringung beauftragte Dritte einzelne Bewohner\*innen einer Unterkunft, bleibt die Unterbringungsspflicht der Kommunen bestehen.

### **Exkurs: Unterbringungsverpflichtung – auch bei EU-Bürger\*innen?**

Die Situation von wohnungslosen EU-Bürger\*innen hat sich in den letzten Jahren in einigen Kommunen, insbesondere Großstädten, zugespitzt. Die Betroffenen sind überwiegend vom Zugang zu Notunterkünften, aber auch zur Gesundheitsversorgung ausgeschlossen – mit der Folge, dass sie sich in besonders prekären Lebenslagen befinden.<sup>47</sup>

Bei Staatsangehörigen aus anderen EU-Ländern nehmen die Kommunen teils den Vorrang der Selbsthilfe qua nichtdeutscher Staatsangehörigkeit an, weil sie davon ausgehen, dass bei diesen Personen Selbsthilfe durch Rückreise erreicht

42 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.09.2019 – 1 S 1698/19, Leitsatz 1; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 14.08.2019 – 4 CE 19.1546, Leitsatz; Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 26.01.2016 – 3 B 358/15, Leitsatz und Rn. 5; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 05.02.2003 – 11 TG 3397/02, Leitsatz; Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 27.03.1991 – 12 M 23/91, Orientierungssatz. Vgl. auch Ruder / Pörtl (2021), § 6 Rn. 50.

43 Ruder weist allerdings darauf hin, dass selbiges in der Form in keinem Ordnungs- oder Polizeigesetz zu finden ist: Ruder (2020b), S. 447 f.

44 Eide (2001), S. 23.

45 Siehe auch: Verwaltungsgericht Düsseldorf, Beschluss vom 15.04.2021 – 23 L 750/21, Rn. 18; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10.07.2019 – 9 B 882/19, Orientierungssatz 2; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 27.12.2017 – 4 CS 17.1450, Rn 13.

46 Siehe auch: Ruder (2020a), S. 405; Nagel (2015).

47 Ausführlicher dazu: Brüchmann u.a. (2022); Gerull (2022); Bischof-Hermann-Stiftung (2021); BAG W (2019a).

werden kann.<sup>48</sup> Der pauschale Ausschluss von freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger\*innen von der ordnungsrechtlichen Unterbringung unter Verweis auf Selbsthilfe durch Rückreise ist jedoch unzulässig. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg stellt klar, dass Art und Umfang der jeweiligen erforderlichen Eigenbemühungen, um die Obdachlosigkeit zu beseitigen, von den individuellen Umständen im Einzelfall abhängen. Neben der wirtschaftlichen und familiären Situation sei auch eine besondere Schutzbedürftigkeit zu prüfen und zu entscheiden, ob die Bemühungen zur Selbsthilfe ausreichend waren. Hierzu, so das Oberverwaltungsgericht, müssen etwa der Gesundheitszustand, die Sprachkenntnisse, das Alter, die Meldesituation und die Witterungsverhältnisse sowie der Zeitraum, der bis zur Obdachlosigkeit vorlag, berücksichtigt werden.<sup>49</sup>

Generell verweisen die Gerichte auf den allgemeinen Vorrang der sozialhilferechtlichen Ansprüche (deren Prüfung bei freizügigkeitsberechtigten EU-Bürger\*innen komplex ist). 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.<sup>50</sup>

Ist abschließend gerichtlich geklärt, dass in dem konkreten Einzelfall keine Sozialleistungsansprüche bestehen, ist die Konsequenz rechtlich unklar: Können die Kommunen die betroffene Person dann auf Selbsthilfe durch Rückreise verweisen – und bei Verweigerung der Rückreise von einer „freiwilligen Obdachlosigkeit“ ausgehen?<sup>51</sup> Oder kommt es auch dann auf die gefahrenrechtliche Situation an und besteht deshalb bei akuter Obdachlosigkeit nach wie eine Pflicht zur ordnungsrechtlichen Unterbringung, um die Gefahr für das

Recht auf Leben und die körperliche Unversehrtheit abzuwenden?<sup>52</sup>

## 3.2 Bewohnbarkeit und Versorgung

Zu den Menschenrechten, die bei der Gestaltung und beim Betrieb von kommunalen Notunterkünften berücksichtigt werden müssen, zählen beispielsweise das Recht auf Wohnen (Art. 11 UN-Sozialpakt), das Recht auf Gesundheit (Art. 12 UN-Sozialpakt) sowie das Recht auf Familienleben (Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 16 UN-Kinderrechtskonvention, Art. 17 UN-Zivilpakt). Einzelne Aspekte dieser Rechte wurden durch die Rechtsprechung in Deutschland aufgegriffen und als Mindestanforderungen an die Notunterbringung formuliert. In Bezug auf weitere Aspekte herrscht Rechtsunsicherheit, weil es keine einheitliche Rechtsprechung gibt. Wieder andere Punkte waren bisher nicht Gegenstand von Gerichtsverfahren, sodass eine Regelungslücke besteht.

### 3.2.1 Menschenrechtliche Grundlagen

Das Menschenrecht auf Wohnen verlangt von einer menschenwürdigen Unterkunft, dass ein Mindestmaß an Bewohnbarkeit gewährleistet sein muss. Dazu gehört ausreichender Platz für die Betroffenen, aber auch der Schutz vor Kälte, Feuchtigkeit, Hitze, Regen, Wind sowie vor gesundheitlichen Gefahren. Außerdem muss die körperliche Sicherheit der Bewohner\*innen gewährleistet sein.<sup>53</sup> Hier wird die Interdependenz der Menschenrechte deutlich: Ist die Bewohnbarkeit (im Sinne des Rechts auf angemessenes Wohnen) nicht gewährleistet, sind auch weitere Rechte wie das Recht auf Schutz vor Gewalt oder das Recht auf Gesundheit<sup>54</sup> in Gefahr. Aus dem Recht auf

48 Entsprechende Erkenntnisse ergeben sich u.a. aus einer (repräsentativen) Online-Befragung kreisangehöriger Städte und Gemeinden: Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019), S. 119–122. Siehe auch: Bischof-Hermann-Stiftung Münster (2021).

49 Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.12.2019 – OVG 1 S 101.19, Rn. 6.

50 Ausführlicher: Ruder (2020b, S. 448) mit weiteren Nachweisen. Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020), S. 20 f. mit weiteren Verweisen.

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

52 So Ruder (2017), S. 208; 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.

53 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1991), Ziff. 8 (d). Zur körperlichen Sicherheit siehe auch Kapitel 3.6 (Gewaltschutz) in dieser Studie.

54 Siehe auch: „Gesundheitsgrundsätze bei der Unterkunft“, WHO (1989) sowie Art 12 UN-Sozialpakt, Art. 24 UN-KRK.

Gesundheit folgt auch, dass die Einrichtung nicht gesundheitsgefährdend sein darf (etwa Schimmelfall) und die hygienischen Bedingungen angemessen sein müssen. Insbesondere Flure, sanitäre Anlagen und sonstige Gemeinschaftsflächen müssen regelmäßig und adäquat gereinigt werden.<sup>55</sup>

Darüber hinaus besteht eine menschenrechtliche Verpflichtung, ein Mindestmaß an Einrichtung und Versorgung zu gewährleisten: neben Einrichtungsgegenständen gehört dazu auch Infrastruktur im Sinne von sauberem Trinkwasser, Energie zum Kochen, Heizen und für Beleuchtung. Hinzu kommen Möglichkeiten zur Lagerung von Lebensmitteln und einer Versorgung mit Notfalldiensten.<sup>56</sup> Die Betreiber müssen für Toiletten, Waschbecken und Duschen in angemessener Zahl sorgen.

Aus dem Menschenrecht auf Familienleben (Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention) ergibt sich etwa, dass Familienmitglieder gemeinsam und unter sich bleibend unterkommen können müssen. Darüber hinaus sind die Rechte von Kindern zu gewährleisten: Aus dem Recht auf Spiel und aktive Erholung (Art. 31 UN-Kinderrechtskonvention) folgt, dass Kinderzimmer wie auch Anlagen zur Freizeitgestaltung eingerichtet werden müssen.<sup>57</sup>

### 3.2.2 Bisherige Mindestanforderungen durch Rechtsprechung

Gleicht man die menschenrechtlichen Vorgaben mit der Rechtsprechung in Deutschland ab, wird deutlich: Verschiedene in 3.2.1 genannte Punkte haben die Gerichte aufgegriffen und als Mindestanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung formuliert. Generell gehen die Gerichte

davon aus, dass „unfreiwillig obdachlose“ Menschen keine wohnungsmäßige Versorgung erwarten dürfen. Die von den Gerichten definierten Minimalanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung sind nur deshalb mit dem Grundsatz der Menschenwürde vereinbar, weil es sich um eine vorübergehende Unterbringung zur Überbrückung einer Notsituation handelt.<sup>58</sup>

Im Folgenden sind die zentralen Aspekte, zu denen eine gefestigte Rechtsprechung besteht, bezüglich Versorgung und Bewohnbarkeit knapp erläutert:

(1) Der Verwaltungsgerichtshof Kassel hat die Grundsätze für das sogenannte zivilisatorische Minimum wie folgt umschrieben: Unter dem Maßstab der Menschenwürde müssen die Kommunen Folgendes vorhalten: Es muss eine ausreichende Beheizbarkeit im Winter gegeben sein sowie hygienische Grundanforderungen, genügend sanitäre Anlagen (Waschmöglichkeit und WC), eine einfache Kochstelle und eine notdürftige Möblierung, wozu mindestens ein Bett und ein Schrank beziehungsweise eine Kommode zählen, sowie elektrische Beleuchtung.<sup>59</sup> Bezüglich der Sicherheits- und Hygieneanforderungen gelten außerdem die Brandschutzbestimmungen (geregelt in den Bauordnungen der Bundesländer) sowie das Infektionsschutzgesetz (§ 36 Abs. 1 Nr. 3 Infektionsschutzgesetz).

(2) Auch zur Größe der Unterkunft gibt es eine gefestigte Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte: Einer Einzelperson sollte eine Wohnfläche von etwa 10 Quadratmeter zur Verfügung stehen.<sup>60</sup> Gemäß allgemeiner Bauvorschriften über Wohnflächenberechnung dürfen Flächen zur gemeinschaftlichen Nutzung (Flur, Treppen, sanitäre

55 Cremer (2014), S. 7.

56 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1991), Ziff. 8 (b).

57 Cremer (2014), S. 7.

58 Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Beschluss vom 19.10.2021 – 4 MB 51/21, Leitsatz 1; Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, 2. Senat, Beschluss vom 11.11.2021, Rn. 3; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 06.03.2020 – 9 B 187/20, Leitsatz 1; Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 30.07.2013 – 3 B 380/13, Rn. 4; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 10.10.2008 – 4 CE 08.2647, Rn. 4.

59 Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 25.06.1991 – 11 UE 3675/88, Rn. 22. Ausführlicher: Ruder / Pörtl (2021), § 6, Rn. 60.

60 Laut Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 06.03.2020 – 9 B 187/20, Rn. 20) können die wohnungsaufsichtlichen Anforderungen von neun Quadratmeter pro Person über sechs Jahren als Ausgangspunkt gelten. Das Verwaltungsgericht Neustadt spricht von einer Mindestfläche von zehn Quadratmetern als „Faustformel“ (VG Neustadt, Beschluss vom 03.06.2014 – 5 L 496/14. NW, Rn. 19), siehe auch: Verwaltungsgericht Augsburg, Beschluss vom 12.01.2015 – Au 7 E 14.1792, Rn. 42. Ausführlicher: Ruder / Pörtl (2021), § 6, Rn. 60.



Anlagen) auf diese Mindestgröße nicht angerechnet werden.<sup>61</sup> Dabei besteht nach herrschender Rechtsprechung kein Anspruch auf Einzelunterbringung, eine Einweisung in Gemeinschaftsunterkünfte ist zumutbar.<sup>62</sup> Das gilt nach Entscheidung einzelner Verwaltungsgerichte selbst dann, wenn Betroffene einer Erwerbstätigkeit nachgehen.<sup>63</sup> In Ausnahmefällen kann ein Anspruch auf Unterbringung im Einzelzimmer bestehen, etwa wenn besondere Umstände wie Alter, körperliche und psychische Erkrankungen oder Pflegebedürftigkeit vorliegen.<sup>64</sup>

(3) Die Gerichte gehen außerdem davon aus, dass es geboten ist, den Betroffenen ungeachtet von Witterungsverhältnissen (sommers wie winters) nicht nur zeitweise, sondern den ganzen Tag eine geschützte Sphäre zu bieten.<sup>65</sup> Die Rechtsprechung ist der Ansicht, dass es räumlich getrennte Unterkünfte für den Tag und die Nacht geben kann, wenn die Entfernungen zumutbar sind.<sup>66</sup> Als zumutbar wird eine Gehzeit von circa 30 Minuten angesehen, wenn der Betroffene seine persönliche Habe sicher zurücklassen kann.<sup>67</sup> Aus menschenrechtlicher Sicht kann dies allerdings höchstens eine wenige Tage dauernde Lösung sein: Wenn Menschen mehrere Tage oder Wochen in den Notunterkünften verbringen, ist ein halbtägiger Wechsel zwischen Tag- und Nachtunterkunft nicht vertretbar. Grundsätzlich nicht vertretbar sind diese Wechsel beispielsweise für Familien oder für Menschen, die schlecht zu Fuß sind.

Geht man (wie die Rechtsprechung) von einer sehr kurzen Verweildauer in der ordnungsrechtlichen Unterbringung aus, dann stimmen die menschenrechtlichen Kriterien bezüglich Versorgung und Wohnbarkeit (siehe 3.2.1) mit der im Rahmen der Rechtsprechung vorgenommenen Menschenwürdigkeitsprüfung im Wesentlichen überein. Sie definieren den untersten Standard, der bei einer

kurzfristigen, vorübergehenden Unterbringung gewährleistet sein muss.

Allerdings leben die Menschen tatsächlich monate- und jahrelang in diesen Provisorien. Aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte sind die von der Rechtsprechung definierten Mindestanforderungen dann nicht mehr menschenrechtlich vertretbar, wenn die Aufenthaltsdauer nicht nur vorübergehend, sondern von Dauer ist: wenn eine Person mehrere Wochen, ein Jahr (oder gar fünf Jahre) in der Notunterkunft leben muss und sich ein Zimmer mit drei (möglicherweise auch wöchentlich wechselnden) Personen teilt; oder wenn sie täglich zwischen Tag- und Nachtunterkunft wechseln muss; oder wenn Familien über längere Zeit gemeinschaftliche Sanitärräume nutzen müssen; oder wenn der eigene Besitz nicht untergebracht werden kann<sup>68</sup>; oder wenn kein Zimmerschlüssel ausgehändigt wird.<sup>69</sup>

Darüber hinaus sind viele Aspekte bezüglich Versorgung und Wohnbarkeit aktuell ungeregt, weil sie bisher nicht Gegenstand von Gerichtsverfahren waren. Sie offenbaren somit eine Regelungslücke, die durch an den Menschenrechten orientierte Mindeststandards geschlossen werden muss. So ergeben sich beispielsweise aus der Rechtsprechung nur wenige Hinweise für die Unterbringung von Familien mit Kindern, obwohl rund ein Viertel der untergebrachten Personen Kinder sind. Nicht geregelt sind weitere Punkte bezüglich Versorgung und Wohnbarkeit, die für ein grund- und menschenrechtskonformes Leben der wohnungslosen Menschen nötig sind. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe nennt unter anderem das Einrichten einer Postadresse, das Vorhalten einer – an der Anzahl von Bewohner\*innen gemessenen – ausreichenden Anzahl von Waschmaschinen und Trocknern sowie abschließbare Schränke und Zimmer.<sup>70</sup>

61 Ruder (2020b), S. 449.

62 Verwaltungsgericht Köln, Beschluss vom 09.10.2020 – 22 L 1688/20, Rn. 20.

63 Verwaltungsgericht Köln, Beschluss vom 16.12.2021 – 22 L 2215/21, Rn. 20.

64 Oberverwaltungsgericht für Nordrhein-Westfalen 9. Senat, Beschluss vom 06.03.2020 – 9 B 187/20, Rn. 11.

65 Oberverwaltungsgericht für Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 17.02.2017 – 9 B 209/17, Orientierungssatz 4.

66 Oberverwaltungsgericht für Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 04.03.1992 – 9 B 3839/91, Leitsatz 2; Verwaltungsgericht Leipzig, Beschluss vom 20.09.2021 – 3 L 570/21, Rn 4.

67 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 1. Senat, Beschluss vom 24.02.1993 – 1 S 279/93, Leitsatz 3.

68 So eine aktuelle Entscheidung (Ordnungsbehörde muss in der Regel nur die „unfreiwillig obdachlose“ Person, nicht aber deren Besitz unterbringen): Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein 4. Senat, Beschluss vom 19.10.2021 – 4 MB 51/21.

69 Verwaltungsgericht Augsburg, Beschluss vom 15.12.2020 – Au 8 E 20.2249, Rn. 22.

70 BAG W (2013)

### 3.2.3 Berücksichtigung besonderer Bedarfe

Es ist menschenrechtlich außerdem zwingend erforderlich, dass die Notunterbringung bedarfsgerecht sein muss, also auch auf spezifische Bedarfe Rücksicht nehmen muss, die sich etwa aus einer (körperlichen, intellektuellen, psychischen oder Sinnes-) Beeinträchtigung, Schwangerschaft, Gebrechlichkeit, Krankheit oder dem Alter ergeben.<sup>71</sup> Die entsprechende staatliche Verpflichtung – auch für die Kommunen – ergibt sich insbesondere aus dem Diskriminierungsverbot, das heißt sowohl aus dem Grundgesetz (Art. 1 Absatz 1, Art. 3 Absatz 3 Satz 2), als auch aus den menschenrechtlichen Verträgen: unter anderem aus dem UN-Sozialpakt (Art. 2 Abs. 2), der UN-Behindertenrechtskonvention (Art. 5 UN-BRK)<sup>72</sup>, der UN-Kinderrechtskonvention (Art. 2 UN-KRK)<sup>73</sup> oder der Istanbul-Konvention (Art. 4 Absatz 3).

Dies gilt nicht nur (aber auch) für den Aspekt „Versorgung und Bewohnbarkeit“. Auch in anderen Bereichen wie gesetzlicher Schutz (Kapitel 3.1) oder Gewaltschutz (3.6) müssen die Menschenrechte diskriminierungsfrei – also für alle Betroffenen – gewährleistet werden.

Die Rechtsprechung bietet zur Frage der bedarfsgerechten Unterbringung für besonders schützenswerte Gruppen nur wenige Anhaltspunkte: Teilweise wird auf die besonderen Bedarfe Rücksicht genommen, teilweise werden diese – auch mit dem Hinweis auf die überbrückende Funktion der Notunterbringung – abgelehnt.

Die Gerichte verweisen für besondere Bedarfe häufig auf den Vorrang anderer, spezifischer Hilfesysteme, etwa Sozialhilfe, Pflege- oder Krankenkassen<sup>74</sup>, Einrichtungen für Suchtkranke,<sup>75</sup>

Pflege- oder Altersheime<sup>76</sup> oder psychiatrische Einrichtungen (bis hin zur Zwangseinweisung nach Psychisch-Krankengesetz).<sup>77</sup> In der Realität ist allerdings der „überbrückende Charakter“ der Notunterbringung häufig nicht gegeben (weil die Menschen dauerhaft in der ordnungsrechtlichen Unterbringung bleiben), insbesondere weil der Übergang zwischen den Hilfesystemen nicht einfach zu bewältigen ist und viele Angebote nicht niedrigschwellig genug sind.<sup>78</sup>

Die Rechtsunsicherheit und die daraus folgende Notwendigkeit, verbindliche Standards für die Unterbringung zu verabschieden, wird exemplarisch für die Gruppe der Wohnungslosen mit Behinderungen dargestellt (siehe S. 25).

Die Notwendigkeit, in der ordnungsrechtlichen Unterbringung auf besondere Bedarfe Rücksicht zu nehmen, bezieht sich nicht nur auf Menschen mit Behinderungen, sondern auch auf Angehörige anderer Gruppen, beispielsweise alleinlebende, gegebenenfalls von Gewalt betroffene, Frauen,<sup>79</sup> LSBTIQ<sup>80</sup> oder wohnungslose junge Erwachsene<sup>81</sup>.

Auch die Unterbringung von Kindern und minderjährigen Jugendlichen (in Begleitung eines Elternteils) muss sich an den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands orientieren, insbesondere der UN-Kinderrechtskonvention (u.a. Art. 28: Recht auf Bildung, Art. 31: Recht auf Spiel, Freizeit und Erholung). Wie eine grund- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Notunterbringung für Kinder und Jugendliche aussehen muss, wurde bisher nicht diskutiert. In Anbetracht der Tatsache, dass rund ein Viertel aller ordnungsrechtlich untergebrachten Personen Kinder und minderjährige Jugendliche sind, braucht es hier dringend eine Debatte.

71 So auch: Oberverwaltungsgericht für Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 07.03.2018 – 9 E 129/18, Leitsatz 2.

72 Konkretisiert auch in Art. 28 UN-BRK iVm Art. 9, 16, 19, 25 UN-BRK.

73 Konkretisiert auch in Art. 24, Art. 27 Abs. 1 und 3, Art. 19 UN-KRK.

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

75 Verwaltungsgericht Augsburg, Beschluss vom 16.04.2013 – Au 7 E 13.528, Rn. 28.

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

77 Verwaltungsgericht Osnabrück, Beschluss vom 13.03.2015 – 6 B 10/15, Rn. 4. Siehe allerdings die Ausführungen in Kapitel 3.1. zu dem (auch nach Rechtsprechung) mittlerweile irrelevanten Begriff „Unterbringungsfähigkeit“.

78 Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020, S. 45 ff.) erläutern dies beispielhaft für wohnungslose Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Siehe auch: Diakonie / EBET (2017); Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2014 und 2015); BAG W (2008).

79 Ausführlicher: ZBS Niedersachsen, Region West (2019), BAGW (2021).

80 Siehe etwa: BAG W (2021b); Hniopek / Thiele (2019); Ohms (2019).

81 Deutscher Bundestag / Wissenschaftliche Dienste (2018) mit weiteren Quellen.



## Menschen mit Behinderungen

Die Kommunen sind rechtlich verpflichtet, die ordnungsrechtliche Unterbringung für alle „unfreiwillig obdachlosen“ Menschen sicherzustellen, und somit auch für Menschen mit Beeinträchtigungen. Diese Verpflichtung umfasst alle Beeinträchtigungsformen (körperliche, intellektuelle, psychische, psychosoziale und Sinnesbeeinträchtigungen, etwa Gehörlosigkeit oder Sehbeeinträchtigung). Sie ergibt sich sowohl aus dem Grundgesetz (Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 3 S. 2) als auch aus der UN-Behindertenrechtskonvention. So zielt etwa die Verpflichtung zur Barrierefreiheit (Art. 9 UN-Behindertenrechtskonvention) einerseits darauf ab, dass bauliche Bedingungen gegeben sein müssen, aber beispielsweise auch, dass Informationen und Kommunikation in zugänglichen Formaten angeboten werden beziehungsweise den Bedarfen angepasst sein müssen.

Im zweiten Teilhabebericht der Bundesregierung von 2016 wird das Thema Behinderung und Wohnungslosigkeit als „der tote Winkel in einem nur schwach ausgeleuchteten Feld“ bezeichnet.<sup>82</sup> Bundesweit fehlen vergleichbare Daten dazu, wie viele wohnungslose Menschen eine Beeinträchtigung haben und daher eigentlich im Hilfesystem für beeinträchtigte Menschen versorgt werden müssten.<sup>83</sup> Ihr fehlender Zugang zu angemessener Hilfe wird auch in der Wohnungsnotfallhilfe seit Langem problematisiert<sup>84</sup> – auch weil er letztlich dazu führt, dass viele Menschen mit Behinderungen ordnungsrechtlich untergebracht und dort nicht annäherungsweise grund- und menschenrechtlich bedarfsgerecht versorgt werden können.<sup>85</sup>

Eine Klarstellung über die Rechtsprechung findet nicht statt. Im Hinblick auf die Rechte von Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen gibt es bisher nur eine Handvoll Urteile; eine einheitliche Linie der Rechtsprechung ist nicht erkennbar. In einer Entscheidung 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.<sup>86</sup> Nicht dem Mindestschutz entsprechend angesehen wurde die Unterbringung eines Mannes im ersten Stock, dem aufgrund einer Vorfußkrankung das Treppensteigen nicht gefahrenfrei möglich war.<sup>87</sup> Ein anderes Gericht sah eine barrierefreie Dusche auch für einen als schwerbehindert anerkannten Mann hingegen nicht als notwendig für eine menschenwürdige Unterbringung an.<sup>88</sup> Die Schutzlücke – nicht menschenrechtskonforme Notunterbringung wohnungsloser Menschen mit Behinderungen – kann somit über die Rechtsprechung nicht geschlossen werden. Das belegt ein weiteres Mal, dass rechtliche Mindeststandards für eine bedarfsgerechte Unterbringung notwendig sind.

Darüber hinaus ist der Zugang zum Recht für die Gruppe noch schwieriger als für wohnungslose Menschen ohne Beeinträchtigungen (siehe 2.3.2). Mindestanforderungen an die ordnungsrechtliche Unterbringung müssten somit zwingend auch den Vorgaben aus der UN-Behindertenrechtskonvention entsprechen.

<sup>82</sup> Beck (2016), S. 499.

<sup>83</sup> Ausführlicher zur Datenlage: ebd.

<sup>84</sup> Für einen Überblick: Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020), S. 45–48. Ausführlicher auch: Diakonie / EBET (2017); BAG W (2008).

<sup>85</sup> Für einige gute Beispiele, siehe: Henke / Busch-Geertsema (2019), S. 89; BAG W (2008).

<sup>86</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 07.03.2018, Rn. 14–20.

<sup>87</sup> Landgericht Waldshut-Tiengen, Beschluss vom 24.02.2017 – 1 O 212/16, Rn. 17.

<sup>88</sup> Verwaltungsgericht Oldenburg, Beschluss vom 05.06.2012 – 7 B 3428/12, Rn. 10. Hlava / Zingsem (2014) kritisieren die mangelnde Berücksichtigung der UN-Behindertenrechtskonvention in diesem Urteil.

### 3.3 Bezahlbarkeit

Das menschenrechtliche Kriterium der Bezahlbarkeit stellt darauf ab, dass die mit dem Wohnraum verbundenen Kosten die Möglichkeit der Menschen, sich andere wichtige Güter und Dienstleistungen zu leisten, nicht zu sehr einschränkt.<sup>89</sup> Dieser Grundsatz muss auch auf die Kosten der Notunterbringung angewendet werden.

Für die ordnungsrechtliche Unterbringung darf der Anspruch auf Unterbringung nicht davon abhängig gemacht werden, ob die betroffene Person zahlen kann oder nicht. Dennoch scheint sich dies in der Praxis teilweise anders darzustellen, sodass teilweise nur Menschen untergebracht werden, die Anspruch auf Sozialleistungen haben. Das gilt insbesondere für wohnungslose Menschen aus anderen EU-Staaten (siehe Kapitel 3.1). Auch bei zahlungsfähigen, aber -unwilligen Menschen darf die Zuweisung einer Unterkunft nicht von der Zahlung von Benutzungsgebühren abhängig gemacht werden.<sup>90</sup> Die Kommunen sind also verpflichtet, erst unterzubringen (die Gefahr, die durch die „unfreiwillige Obdachlosigkeit“ entsteht, abzuwenden) und dann ihre Forderungen gegenüber der Person durchzusetzen.

### 3.4 Diskriminierungsfreier Zugang

Das Menschenrecht auf Wohnen umfasst auch, dass der tatsächliche sowie diskriminierungsfreie Zugang zu angemessenem Wohnraum gewährleistet sein muss.

Für die ordnungsrechtliche Unterbringung bedeutet das, dass die Kommunen verpflichtet sind, für alle „unfreiwillig obdachlosen“ Menschen den Zugang zur Unterbringung tatsächlich zu gewährleisten. In der Praxis ist es aber so, dass der tatsächliche Zugang häufig davon abhängig gemacht wird, ob die betroffene Person vor Unterbringung ihre

sozialrechtlichen Leistungsansprüche (zum Beispiel SGB II-Bewilligung) nachweisen beziehungsweise Lohnabrechnungen oder Ausweispapiere vorlegen kann. Der tatsächliche Zugang darf beispielsweise auch nicht daran scheitern, dass Betroffene die Unterkünfte selbst nach einem freien Platz „abtelefonieren“ müssen.<sup>91</sup>

Die Grund- und Menschenrechte verpflichten den Staat außerdem, den Zugang zur ordnungsrechtlichen Unterbringung diskriminierungsfrei zu ermöglichen. Dabei ist der Staat menschenrechtlich verpflichtet, prioritär Maßnahmen zu ergreifen, um eine angemessene Unterkunft für benachteiligte Gruppen – wie ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen – sicherzustellen.<sup>92</sup> In Bezug auf Menschen mit Behinderungen bedeutet das beispielsweise, dass dabei die Vorgaben aus der UN-Behindertenrechtskonvention zu berücksichtigen sind, insbesondere Artikel 9 (Barrierefreiheit) und Artikel 19 (unabhängige Lebensführung) in Verbindung mit Artikel 5 (Diskriminierungsverbot). So darf etwa der Zugang nicht an physischen Barrieren scheitern, beispielsweise für Menschen mit einer Geh- oder Sehbeeinträchtigung (siehe S. 25); auch darf der Zugang zur ordnungsrechtlichen Unterbringung für wohnungslose Frauen nicht daran scheitern, dass die Kommune keine Frauen-Unterkünfte vorhält.

### 3.5 Standort

Auch bei der Standortbestimmung von Notunterkünften müssen die Kommunen die Rechte der wohnungslosen Menschen berücksichtigen. Hierzu macht die Rechtsprechung bisher keine Vorgaben,<sup>93</sup> mit der Folge, dass eine große Rechtsunsicherheit und damit Regelungsbedarf besteht.

Menschenrechtlich ist es zwingend erforderlich, dass der Standort einer Unterkunft angemessen ist.<sup>94</sup> Liegen Unterkünfte an Stadträndern, in

<sup>89</sup> UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1991), Ziff. 8 (c).

<sup>90</sup> Verwaltungsgericht Osnabrück, Beschluss vom 16.07.2012 – 6 B 57/12, Leitsatz und Rn. 31.

<sup>91</sup> Diese und weitere Beispiele: Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (2021), S. 2; Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020), S. 38.

<sup>92</sup> UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1991), Ziff. 8 (e).

<sup>93</sup> Lediglich die Frage nach der Weite des Schulwegs wird in einem Urteil aufgegriffen: Oberverwaltungsgericht Saarland, Beschluss vom 03.06.1994 – 3 W 14/94, Rn. 15.

<sup>94</sup> UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1991), Ziff. 8 (f).

Gewerbegebieten oder weit abgelegen auf dem Land, können die Rechte der betroffenen Menschen eingeschränkt sein: So beinhaltet das Recht auf Bildung etwa auch die physische Zugänglichkeit,<sup>95</sup> Kinder müssen also tatsächlich zur Schule gehen können und einen zumutbaren Schulweg beziehungsweise (zum Beispiel in Pandemie-Zeiten) stabiles WLAN haben. Das Recht auf Gesundheit umfasst auch den faktischen Zugang zum Gesundheitswesen, ärztliche Einrichtungen müssen also mit vertretbarem Aufwand erreichbar sein.<sup>96</sup> Gleiches gilt für andere soziale Einrichtungen wie Tagesstätten und Beratungsstellen. Für wohnungslose Menschen besonders wichtig ist eine zumutbare Wegstrecke zum Jobcenter, da sie teilweise ihre Tagessätze dort (täglich) abholen müssen. Das Menschenrecht auf soziale Sicherheit<sup>97</sup> ist nur dann gewahrt, wenn dieser Zugang auch faktisch ohne großen Aufwand möglich ist.

Darüber hinaus ist der Staat verpflichtet zu gewährleisten, dass sich die Unterkunft nicht an oder in der Nähe von verschmutzten Standorten befindet. Dies verlangt nicht nur das Recht auf Wohnen,<sup>98</sup> sondern ergibt sich etwa auch aus den Verpflichtungen von Bund, Ländern und Kommunen zum Recht auf Gesundheit (Art. 12 UN-Sozialpakt).

### 3.6 Gewaltschutz

Vor dem Hintergrund, dass Gewalterfahrungen in der Biografie wohnungsloser Frauen eher die Regel als die Ausnahme sind und dass wohnungslose Frauen nach wie vor die Angebote der Wohnungslosenhilfe meiden und lieber in der verdeckten Wohnungslosigkeit leben,<sup>99</sup> muss Gewaltschutz ein zentraler Eckpfeiler von Mindeststandards für die ordnungsrechtliche Unterbringung sein.

Deutschland hat die menschenrechtliche Verpflichtung, Frauen und Mädchen vor Gewalt zu schützen und geschlechtsspezifische Gewalt zu verhindern. Mit der Ratifikation der Istanbul-Konvention sind alle staatlichen Akteure des Bundes, der Länder und der Kommunen, wie zum Beispiel Gesetzgeber, Polizei, Gerichte und Behörden, dazu verpflichtet, umfassende Maßnahmen zu ergreifen, um alle Frauen vor Gewalt zu schützen. Diese Maßnahmen umfassen auch die Bereitstellung von Unterstützungsangeboten und sicherer Unterbringung für von Gewalt betroffene Frauen (Art. 18 ff. Istanbul-Konvention). Diese Verpflichtung gilt unabhängig etwa von Aufenthaltsstatus, sexueller Orientierung, geschlechtlicher Identität, Alter, Wohnort oder Nationalität (Art. 4 Abs. 3 Istanbul-Konvention). Umfasst sind somit auch wohnungslose Frauen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung.

Damit ist Deutschland menschenrechtlich verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass auch wohnungslose Frauen bedarfsgerecht Schutz und Unterstützung im Sinne der Istanbul-Konvention finden und auch im Rahmen der Gewaltprävention (Art. 12 Istanbul-Konvention) mitgedacht werden. Dies lässt sich einerseits umsetzen über die Unterbringung, Unterstützung und Beratung von wohnungslosen Frauen im System der Wohnungslosenhilfe (ordnungsrechtliche Unterbringung beziehungsweise Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII), andererseits in den etablierten Antigewaltstrukturen (Frauenberatungsstellen, Frauenhäuser, Zufluchtswohnungen) oder mit Maßnahmen in beiden Bereichen.<sup>100</sup> Derzeit gibt es aus unterschiedlichen Gründen in keinem Bereich eine ausreichende Versorgung gewaltbetroffener, wohnungsloser Frauen. Aktuelle Fachstandards legen einen mehrdimensionalen Ansatz für einen umfassenden Gewaltschutz nahe.<sup>101</sup>

<sup>95</sup> UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1999), Ziff. 6 (b) (ii) und Ziff. 34.

<sup>96</sup> UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2000), Ziff. 12 (b) (ii).

<sup>97</sup> UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2008), Ziff. 4 (e).

<sup>98</sup> UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1991), Ziff. 8 (f).

<sup>99</sup> Engelmann / Mahler / Follmar-Otto (2020), S. 29 sowie Rabe / Engelmann (2019), S. 95 mit weiteren Quellen.

<sup>100</sup> Dabei knüpfen die beiden Systeme an unterschiedliche Ausgangssituationen an: In einem Fall geht es um die Abwendung der Wohnungslosigkeit (inklusive Gewaltschutz in der Unterbringung), im anderen Fall um den Schutz von Frauen vor Gewalt. Gewaltbetroffene Frauen mögen zwar akut von Wohnungslosigkeit bedroht sein (oder wohnungslos sein), suchen aber in erster Linie Schutz vor Gewalt. Selbstredend müssen die Maßnahmen / Systeme ineinandergreifen, aber eine von Gewalt betroffene Frau sollte primär einen Platz in einem Frauenhaus (mit entsprechender Betreuung für sie und gegebenenfalls ihre Kinder) erhalten und nicht an eine Einrichtung der Wohnungslosenhilfe verwiesen werden.

<sup>101</sup> Ausführlicher: Rabe / Engelmann (2019), S. 95 ff.

Für die ordnungsrechtliche Unterbringung bedeutet das: Eine separate und sichere Unterbringung für Frauen ist vorzuhalten. Die allgemeinen Notunterkünfte der Kommunen erfüllen oft genug nicht diese Anforderung,<sup>102</sup> sodass alternative Unterbringungsmöglichkeiten (wie etwa Hotelplätze) zur Verfügung stehen müssen. Vonseiten der Wohnungsnotfallhilfe gibt es bereits Vorschläge, wie eine Unterbringung von Frauen im Sinne der Istanbul-Konvention aussehen kann.<sup>103</sup>

Ein zentrales Element zur Gewährleistung von Schutz vor Gewalt können Gewaltschutzkonzepte sein. Diese sind zwar keine explizite Verpflichtung aus der Istanbul-Konvention,<sup>104</sup> sie werden aber zunehmend dort etabliert, wo Menschen gemeinsam untergebracht werden.<sup>105</sup> Diese Konzepte enthalten präventive Elemente, wie getrennte und abschließbare sanitäre Einrichtungen, separate Räume für alleinreisende Frauen (mit Kindern) oder ausreichende Beleuchtung von Fluren. Sie machen aber auch Vorgaben für den Umgang mit Gewalt- und Gefährdungssituationen, beispielsweise feste Ansprechpersonen, ein Beschwerdemanagement, Kooperationen mit externen Fachberatungsstellen gegen Gewalt sowie den Aufbau eines Monitorings.<sup>106</sup>

Im Bereich der Wohnungslosenhilfe scheint diese Diskussion noch am Anfang zu stehen. Schutzkonzepte wurden bisher nur vereinzelt und überwiegend unter dem Präventionsansatz entwickelt. Geschlechtsspezifische Gewalt ist aber nur ein Aspekt von Schutz vor Gewalt. Schutzkonzepte müssen auch für weitere schutzbedürftige Personengruppen vorgehalten werden, unter anderem LSBTIQ, Kinder und Menschen mit Behinderungen. Auch hier lohnt ein Blick in bereits bestehende Schutzkonzepte, etwa bei der Unterbringung Geflüchteter<sup>107</sup> oder der Behindertenhilfe.<sup>108</sup>

## 3.7 Interne Strukturen

Für eine grund- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung braucht es auch entsprechende interne Strukturen: Bewohner\*innen müssen sich effektiv beschweren und an der Gestaltung des Unterkunftsalltags mitwirken können. Das Zusammenleben sollte durch eine Hausordnung geregelt werden.

### 3.7.1 Möglichkeit wirksamer Beschwerde

Kommt es in Unterkünften zu Verletzungen grundlegender Rechte – etwa Gewalt oder unzumutbare sanitäre Bedingungen – müssen den Bewohner\*innen wirksame Beschwerdewege offenstehen. Wohnungslose Menschen gehören aufgrund ihrer Situation zu einer besonders vulnerablen Personengruppe, ihr Zugang zum Recht ist durch viele Hindernisse beschränkt (siehe 2.3.2). Oft stehen sie auch in einer besonderen Abhängigkeit gegenüber der Einrichtungsleitung. Auch deshalb müssen Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung wirksame Beschwerdemechanismen vorsehen.

#### Verpflichtendes Beschwerdemanagement in den Einrichtungen

Ein Element eines niedrigschwelligen und wirksamen<sup>109</sup> Beschwerdesystems ist das Beschwerdemanagement in den Unterkünften. Eine solche spezifische interne Anlaufstelle muss mit bestimmten Verfahrensgarantien ausgestattet sein, zum Beispiel niedrigschwelliger Zugang, Vertraulichkeit der Behandlung der Beschwerde und der Schutz von Personen, die sich beschweren (sodass ihnen keine Nachteile wegen der Beschwerde entstehen).

102 Für Praxisberichte siehe u.a.: Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen, Region West (2020), S. 4 f.

103 Ausführlicher: BAG W (2021a); Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen, Regionalvertretung West (2020).

104 Das Mittel „Gewaltschutzkonzept“ ist nicht verpflichtend, der Staat muss aber wirksame Maßnahmen zum Gewaltschutz ergreifen.

105 Dies betrifft etwa Einrichtungen der Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen oder Flüchtlingsunterkünfte.

106 Ausführlicher: Rabe / Engelmann (2019), S. 96 f.

107 Insbesondere: BMFSFJ / UNICEF (2021).

108 Weibernetz e. V. (2021).

109 Was wirksam bedeutet, verdeutlicht etwa Jürgen Schneider (2018, S. 155) in seiner Kommentierung einer Partizipationsstudie: „Ein Beschwerdebriefkasten z.B. nützt den Betroffenen nur etwas, wenn die Beschwerden auch gelesen werden und daraus Taten folgen.“

### Unabhängige Beschwerdestellen

Über das Beschwerdemanagement in den ordnungsrechtlichen Unterkünften hinaus stehen wohnungslosen Menschen in Deutschland prinzipiell auch aufsichtsbehördliche und gerichtliche Beschwerdewege offen. Allerdings müssen für diese Verfahren zuvor hohe Hürden genommen werden (siehe 2.3.2). Deshalb müssen unabhängige Beschwerdestellen eingerichtet werden.

Eine unabhängige Beschwerdestelle muss mit ausreichend Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet sein, denn sie muss die Möglichkeit haben, eine unabhängige Recherche der eingegangenen Beschwerden vorzunehmen, inklusive Zugang zu Personen und Institutionen. Wichtig ist auch, dass der tatsächliche Zugang zum Recht gewährleistet ist: Wohnungslose Menschen müssen über die Möglichkeiten und Grenzen einer Beschwerdestelle ausreichend informiert werden und zu dieser ohne Probleme (Sprache, Weg) Kontakt aufnehmen können.

Vereinzelt gibt es hier bereits gute Ansätze: So können sich in Berlin die Bewohner\*innen einzelner Wohnungslosen-Unterkünfte bereits an eine behörden- und betreiberunabhängige Beschwerdestelle wenden.<sup>110</sup> Auch in der Flüchtlingsunterbringung existieren teilweise Mindeststandards bezüglich der Einrichtung von Beschwerdestellen<sup>111</sup> beziehungsweise externe Beschwerdestellen.<sup>112</sup>

#### 3.7.2 Partizipation und Hausordnung

Partizipation beziehungsweise Teilhabe stehen in enger Wechselwirkung mit den Menschenrechten: Alle Menschen müssen die sie betreffenden Angelegenheiten mitbestimmen können. „Ohne Teilhabe gibt es keine Selbstbestimmung [...] und damit keine Möglichkeit, die eigenen Menschen-

rechte vollumfänglich und wirksam auszuüben.“<sup>113</sup> Es ist somit menschenrechtlich zwingend erforderlich, dass Bewohner\*innen der Unterkünfte – insbesondere auch dann, wenn sie dort monate- und jahrelang verweilen müssen – die eigenen Lebensverhältnisse mitbestimmen können. Aus der Fachpraxis gibt es unterschiedliche Ideen, wie Mitbestimmung auf ganz unterschiedlichen Wegen organisiert werden kann – etwa in Form von Hausversammlungen, Bewohner\*innen-Beiräten oder Quartiersbeiräten.<sup>114</sup> Zentral ist jedoch, dass sie effektive Mitwirkungsmöglichkeiten für die Betroffenen ermöglichen.<sup>115</sup>

Das Zusammenleben in den Unterkünften sollte durch eine Hausordnung geregelt werden. Auch hier gibt es bereits gute Standards im Bereich der Flüchtlingsunterbringung: So sollte eine Hausordnung beispielsweise die Mitwirkungsrechte der Bewohner\*innen, aber auch Besuchszeiten und Zutritt des Personals zu privaten Räumen regeln – wichtig ist, dass hierbei der grundrechtlich gebotene Schutz der Privat- und Intimsphäre der Bewohner\*innen nicht durch Regelungen in der Hausordnung untergraben wird. Die Hausordnung sollte außerdem das Vorgehen gegen Gewalttäter\*innen festlegen. Sie muss in einer Sprache vorliegen, derer die Bewohner\*innen mächtig sind.<sup>116</sup>

### 3.8 Ordnungsrechtliche Unterbringung als Teil eines integrierten Notversorgungskonzepts

Die ordnungsrechtliche Unterbringung dient de iure primär dem Ziel der Gefahrenabwehr. Die Kommunen sind zur Unterbringung verpflichtet, um die Gefahr für die öffentliche Sicherheit – konkret die Gefährdung der Grundrechte des

110 Mit Stand August 2022 gilt das für Bewohner\*innen aller Unterkünfte, die in das Pilotprojekt „Gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung“ einbezogen sind: <https://www.bubs.berlin/> (abgerufen am 07.05.2022).

111 BMFSFJ / UNICEF (2021), S. 21 f.

112 Etwa in Berlin (<https://www.bubs.berlin/>) oder in Nordrhein-Westfalen (<https://www.diakonie-rlw.de/themen/flucht-migration-und-integration/dezentrale-beschwerdestellen-fluechtlinge-nrw>). Beide Quellen abgerufen am 15.06.2022.

113 Rudolf (2017), S. 15.

114 Siehe auch: Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (2021), S. 5; Gerull (2018), S. 104 ff.; BAG W (2015); Szyuka (2014).

115 Siehe auch: Schneider (2018).

116 Ausführlicher zu den inhaltlichen und formalen (Zugänglichkeits-)Anforderungen: Cremer / Engelmann (2018); BMFSFJ / UNICEF (2021), S. 21; Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (2021), S. 3.

„unfreiwillig obdachlosen“ Menschen (sein Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf körperliche Unversehrtheit und die Garantie der Menschenwürde) – abzustellen.

Dabei ist klar: Es darf nicht bei der ausschließlichen Orientierung auf die Gefahrenabwehr bleiben. Ziel aller staatlichen Maßnahmen (bezüglich der Notunterbringung) muss es sein, dass die betroffene Person so kurz wie möglich in der ordnungsrechtlichen Unterbringung ist und wieder regulären Wohnraum bekommt. Denn nur so werden ihre Grund- und Menschenrechte vollständig verwirklicht. Dafür kann es (muss es aber nicht) notwendig sein, dass die betroffene Person Unterstützung bei der Klärung weiterer Bedarfe benötigt, wie der Sicherung des Lebensunterhalts (zum Beispiel Antrag auf SGB II-Leistungen), der Entschuldung, der Überwindung sozialer Schwierigkeiten, besonderer gesundheitlicher Bedarfe beziehungsweise Pflegebedarfe oder individueller Rechtsansprüche auf Maßnahmen der Jugendhilfe und nach §§ 67 ff. SGB XII.<sup>117</sup> All diese Maßnahmen sollten darauf abzielen, die Aufenthaltsdauer in der ordnungsrechtlichen Unterbringung so kurz wie möglich zu halten und die Betroffenen bei der Reintegration in dauerhafte Wohnverhältnisse zu unterstützen.<sup>118</sup>

Dazu braucht es qualifizierte Unterstützung für die Menschen, die in der kommunalen Notunterbringung leben müssen. Diese kann vor Ort geleistet werden (durch Sozialarbeiter\*innen in den Unterkünften) oder aufsuchend sein. Die Vorschläge aus der Fachpraxis von den freien Trägern der Wohnungslosenhilfe umfassen unter anderem eine 24/7 Personalpräsenz in den Unterkünften, regelmäßige Sprechstunden, geschultes Personal (Erste Hilfe, Deeskalation, Krisenmanagement) sowie eine Sicherstellung ausreichender sozialarbei-

terischer Beratung – mit dem Ziel der Integration in Wohnraum oder der Vermittlung in andere Hilfesysteme.<sup>119</sup>

Ein integriertes Notversorgungskonzept umfasse aber nicht nur die ordnungsrechtliche Unterbringung selbst, sondern – so die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe – „ein Netz niedrigschwelliger Angebote und Hilfen zur Daseinsvorsorge mit dem zentralen Element Unterbringung“.<sup>120</sup> Das heißt: Angebote, die Nahrung, Kleidung und gesundheitliche Grundversorgung (und den niedrigschwelligen Zugang hierzu) sicher gewährleisten, regelhafte Vermittlung beratender Angebote von der Notunterbringung in eine eigene Wohnung oder weiterführende Hilfe, spezielle Winternotprogramme, um den Kältetod zu verhindern, Kooperationen zwischen Kommunen und freien Trägern (bei der Entwicklung und Umsetzung des Konzepts) sowie die Sicherstellung der Finanzierung.<sup>121</sup>

Um eine bedarfsgerechte Versorgung zu gewährleisten, ist aus Sicht der Wohnungsnotfallhilfe eine enge Kooperation zwischen Kommune (insbesondere Polizei/Ordnungsamt beziehungsweise Sozialamt) und den freien Trägern zwingend erforderlich.<sup>122</sup> Insbesondere in Landkreisen und ländlichen Regionen ist es ungleich schwieriger als in Ballungsgebieten, die oben genannten Angebote bereitzuhalten. Hier sind Kooperationen und Vernetzung unverzichtbar – sowohl zwischen den Gemeinden als auch mit den freien Trägern der Wohnungslosenhilfe. Beispielsweise können mehrere Kommunen gemeinsam ein integriertes Notversorgungssystem einrichten.<sup>123</sup>

117 Dabei gilt für Leistungen nach dem SGB XII der Kenntnisgrundsatz: Die Sozialhilfe setzt ein, sobald dem Träger bekannt ist, dass die Voraussetzungen für die Leistung vorliegen (Art. 18, Abs. 1 SGB XII) – im Gegensatz zum im Sozialleistungsrecht überwiegend geltenden Antragserfordernis (etwa in SGB II oder IX).

118 Ausführlicher: Henke / Busch-Geertsema (2019), S. 81 ff.; Specht (2017); BAG W (2013).

119 Henke / Busch-Geertsema (2019), S. 89 ff.; BAG W (2013), S. 4.

120 BAG W (2013), S. 2.

121 Ausführlicher: Specht (2017); BAG W (2013).

122 Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (2021), S. 8; Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen, Region West (2019), S. 10; Henke / Busch-Geertsema (2019), S. 91 f.; BAG W (2013), S. 6 f.

123 Ausführlicher: BAG W (2013), S. 7. Siehe auch: Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg (2019).



### 3.9 Kontrolle der Standards

Es reicht aber nicht aus, Mindeststandards für die ordnungsrechtliche Unterbringung zu schaffen. Der Staat ist auch menschenrechtlich verpflichtet, sicherzustellen, dass diese Standards und die Rechte der betroffenen Menschen tatsächlich beachtet werden. Dazu sind effektive Kontrollen in den Unterkünften erforderlich.

Diese Pflicht besteht auch dann, wenn der Staat sich zur Erfüllung seiner menschenrechtlichen Pflichten Dritter bedient; also die Unterkünfte nicht selbst betreibt, sondern freie Träger der Wohlfahrtspflege oder Private mit der Unterbringung beauftragt. Die Stadt oder Gemeinde muss auch dann gewährleisten, dass die Unterbringung erfolgt und menschenrechtskonform ist.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Ausführlicher zu Staatenpflichten im Kontext unternehmerischen Handelns: UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2017); Deutsches Institut für Menschenrechte (2018).

## 4 Wer soll die Standards verabschieden?

Die Pflicht des Staates, Wohnungslosigkeit zu vermeiden beziehungsweise zu überwinden, ergibt sich aus den Grund- und Menschenrechten (Kapitel 2.1). Dabei sieht das föderale System in Deutschland eine komplexe, historisch gewachsene und rechtlich verankerte Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen vor. Vereinfacht gesagt: Die Kommunen sind für die Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit zuständig. Dazu gehört auch die ordnungsrechtliche Unterbringung. Länder und Bund setzen aber maßgeblich die Rahmenbedingungen für die Kommune – zum Beispiel durch die gesetzliche (Bund und Länder) beziehungsweise finanzielle und tatsächliche (Länder) Ausgestaltung der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII, aber auch durch die gesetzliche Ausgestaltung des Mietrechts oder sozialrechtlicher Ansprüche (Wohngeld, Kosten der Unterkunft) beziehungsweise maßgeblich auch durch die Wohnungs(bau)politik.<sup>125</sup>

### 4.1 Auftrag an die Länder: Mindeststandards verabschieden

Die Notunterbringung von „unfreiwillig obdachlosen“ Menschen fällt zuallererst in die Zuständigkeit der kommunalen Polizei- und Ordnungsbehörden. Diese sind gemäß Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder verpflichtet, eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren, indem sie den Betroffenen eine (Not-)Unterkunft zuweisen.

Das „Ob“ erlaubt somit keinen Spielraum, das „Wie“ aber durchaus. Gemäß dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) haben die Kommunen ein weites Ermessen darüber, welche Unterkünfte sie bereitstellen, wie

diese ausgestattet sind und welche Art von Unterstützung sie überhaupt vorhalten. Nach unten beschränkt wird dieses Ermessen durch die herrschende Rechtsprechung, insbesondere die Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung (siehe insbesondere Kapitel 3.1 und 3.2). Nach oben beschränkt ist es nicht. Die Gemeinden können also im Rahmen ihres Ermessens die Unterbringungsanforderungen „nach oben“ setzen.<sup>126</sup>

Wie in Kapitel 2 verdeutlicht, ergibt sich angesichts der tatsächlichen Situation in der ordnungsrechtlichen Unterbringung ein staatlicher Handlungsauftrag – zur Verabschiedung von grund- und menschenrechtskonformen Mindeststandards. Theoretisch kann dies durch jede einzelne der knapp 11.000 Kommunen in Deutschland selbst getan werden. Um einen Flickenteppich zu vermeiden beziehungsweise die Einhaltung von Mindeststandards zu erreichen, empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte, diesen Handlungsauftrag durch die Länder beziehungsweise in länderübergreifender Kooperation anzugehen.

Zwar verweisen in der politischen Debatte – wenn es um die Bedingungen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung geht – die (meisten) Bundesländer auf die kommunale Zuständigkeit. Rechtlich gesehen wären sie aber durchaus in der Lage, verbindliche Mindeststandards für die ordnungsrechtliche Unterbringung zu verabschieden. Die Innenministerien der Länder führen sowohl die Rechts- als auch die Fachaufsicht über die kommunalen Polizei- und Ordnungsbehörden aus. Das bedeutet, dass die Innenministerien auch konkrete Weisungen an die Behörden erteilen beziehungsweise Vorgaben zur Auslegung der Polizei- und Ordnungsgesetze festlegen könnten. Solche

<sup>125</sup> Die Darstellung ist vereinfacht. Insbesondere innerhalb der Kommune und zwischen Kommune und Land können die Zuständigkeiten regional unterschiedlich verteilt sein. Dies veranschaulicht beispielsweise die Debatte um die Fachstellen: Henke / Busch-Geertsema (2019), S. 61 ff.

<sup>126</sup> Vgl. Ruder (04.02.2022), Folie 12.



Vorgaben würden dann das Handeln der kommunalen Ordnungsbehörden lenken.

Dass dies faktisch möglich ist, zeigen auch einige Länder: So hat das nordrhein-westfälische Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales im Jahr 2022 (unverbindliche) „Empfehlungen zur Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung“ verabschiedet. Diese Empfehlungen sollen den Städten und Gemeinden Hinweise zu einer menschenwürdigen Unterbringung von „unfreiwillig Obdachlosen“ geben. Sie adressieren Aspekte wie bauliche Bedingungen und Ausstattung, Beratung und Betreuung sowie die Berücksichtigung besonderer Bedarfe von bestimmten Personengruppen in der Notunterbringung.<sup>127</sup> Die Empfehlungen sind bis dato das umfassendste, von staatlicher Seite ausgearbeitete Konzept für eine menschenwürdige Unterbringung wohnungsloser Menschen.

Darüber hinaus gibt es in weiteren Ländern Entwicklungen, die aber bei Weitem nicht so umfassend wie die nordrhein-westfälischen sind: In Bayern<sup>128</sup> (von 1997) und Sachsen<sup>129</sup> (von 2005) haben die Ministerien für Soziales und Inneres jeweils gemeinsam nicht verbindliche Empfehlungen für die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen verabschiedet. Diese sind allerdings so allgemein, dass sie die wenigsten der in dieser Studie genannten Punkte aufgreifen und lediglich auf die durch die Rechtsprechung definierten Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung hinweisen. Die Stadtstaaten Berlin<sup>130</sup> und Hamburg<sup>131</sup> regeln verschiedene

Aspekte der ordnungsrechtlichen Unterbringung (im Rahmen von Leistungsvereinbarungen). Diese sind rechtlich bindend.

Die Länder können – idealerweise gemeinsam – hier einen Mindeststandard setzen, der die Grundlage für eine menschenrechtskonforme Notunterbringung legt. Die Grund- und Menschenrechte gelten im gesamten Bundesgebiet in gleicher Weise. Ihr Schutz darf nicht von den finanziellen Mitteln oder dem politischen Willen einzelner Kommunen oder Länder abhängig gemacht werden. Empfehlenswert ist dabei, erstens, eine ressortübergreifende Zusammenarbeit zwischen Innenministerien (als Rechts- und Fachaufsicht der kommunalen Ordnungsbehörden) und Sozialministerien (bei denen häufig die fachliche Expertise zu Wohnungslosigkeit liegt). Empfehlenswert ist, zweitens, eine länderübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen der Fachministerkonferenzen. Entsprechende Bestrebungen gab es bereits in der Arbeits- und Sozialministerkonferenz. Ebenso wäre eine Befassung in der Innenministerkonferenz möglich.<sup>132</sup> Nicht zuletzt wäre eine Einbindung des Bundes, beispielsweise im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe, denkbar.

Selbstredend müsste eine solche Zusammenarbeit im engen Austausch mit den Kommunen beziehungsweise den kommunalen Spitzenverbänden erfolgen. Genauso müsste sichergestellt sein, dass von Wohnungslosigkeit Betroffene (beziehungsweise Menschen, die Erfahrung in der ordnungsrechtlichen Unterbringung haben) in die

127 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2022).

128 Bayerische Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und des Innern (1997). Die bayerischen Empfehlungen werden aktuell überarbeitet (Stand August 2022).

129 Sächsische Staatsministerien für Soziales, Gesundheit und Familie und des Innern (1994). Die sächsischen Empfehlungen werden aktuell überarbeitet (Stand August 2022).

130 Mit Stand August 2022 werden diese im Rahmen der „Gesamtstädtischen Steuerung der Unterbringung“ überarbeitet. In Berlin gelten beziehungsweise galten für nicht vertragsgebundene Obdachlosenunterkünfte unter anderem folgende verbindliche Standards: Mindestquadratmeterzahl für Einzelzimmer: 9 qm, für Doppelzimmer: 15 qm, 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 acht Stunden ein\*e Ansprechpartner\*in zur Verfügung stehen, die übrige Zeit eine Person in Rufbereitschaft. 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 (2017), S. 3).

131 In Hamburg sind die Mindestanforderungen an die Notunterbringung qua Leistungsvereinbarung zwischen der zuständigen Landesbehörde und dem landeseigenen Anbieter der Wohnungslosenunterkünfte (fördern & wohnen, AöR) geregelt. Hier wird unter anderem die Beteiligung der Bewohner\*innen, die Vernetzungen ins Regelsystem, in die Fachstellen und den Sozialraum (Ehrenamtliche), nicht jedoch die Ausstattung thematisiert. Als positiv ist hervorzuheben, dass sowohl Personalqualifikation als auch Personalschlüssel für die Unterkünfte in Hamburg geregelt sind: Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (2018).

132 Vgl. BAG W (2014), S. 10.

Formulierung der Mindeststandards effektiv eingebunden werden (siehe 4.3).

Dabei stellt sich die Frage, ob mit einer Verpflichtung der Kommunen durch die Länder auch eine finanzielle Verpflichtung einhergeht. Betrachtet man die Verpflichtung zur menschenrechtskonformen Unterbringung als neue (den Kommunen übertragene) Aufgabe, müssten die Länder die finanziellen Belastungen ausgleichen (Konnexitätsprinzip). Zumindest ist das Land verpflichtet, den Kommunen hinreichende Mittel zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung zu stellen – jedenfalls soweit es um das an den Grund- und Menschenrechten orientierte Minimum geht. Die Aufgabe kann jedoch nicht als gänzlich neu angesehen werden, denn die Kommunen sind durch die polizeiliche Generalklausel bereits zur Abwendung der „unfreiwilligen Obdachlosigkeit“ verpflichtet, ebenso wie zur Einhaltung der Grund- und Menschenrechte.

## 4.2 Auftrag an Bund, Länder und Kommunen: Rahmenbedingungen verbessern

Neben der Verabschiedung von Mindeststandards gibt es ein breites Spektrum an weiteren Maßnahmen, mit denen der Staat indirekt auf eine menschenwürdige Notunterbringung (beziehungsweise im besten Fall die Vermeidung derselben durch Wohnungserhalt) und ein Überwinden der Wohnungslosigkeit hinwirken kann. Die Notunterbringung ist hier nur ein kleines Rädchen, in einer – wenn politisch gewollt – umfassenden Strategie zur Vermeidung und Überwindung von Wohnungs-

losigkeit. Bund und Länder können die Kommunen bei dieser Aufgabe maßgeblich unterstützen.

Auf Ebene der Bundesländer gibt es dabei einige wenige gute Ansätze:<sup>133</sup>

Konkret auf die ordnungsrechtliche Unterbringung bezogen unterstützen einige Länder beispielsweise die Kommunen im Rahmen der Kostenübernahme für Unterkünfte für besonders schutzbedürftige Menschen, mit Projektförderung bezüglich der Auflösung kommunaler Notunterkünfte oder des Umbaus von Notunterkünften in reguläre Mietwohnungen.<sup>134</sup> Denkbar wäre zum Beispiel auch eine finanzielle Förderung für mehr Mitbestimmung in den Wohnungslosenunterkünften – als wichtiger Baustein einer an den Menschenrechten orientierten Notunterbringung.

Darüber hinaus gibt es weitere Maßnahmen der Länder, die auf die Vermeidung beziehungsweise Überwindung von Wohnungslosigkeit abzielen,<sup>135</sup> beispielsweise die Finanzierung von Fachstellen oder Housing-First-Projekten oder Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft<sup>136</sup>. Darüber hinaus könnten die Länder dem Beispiel Niedersachsens folgen und die Selbstorganisation und politische Teilhabe wohnungsloser Menschen fördern<sup>137</sup> oder wie die Stadt Wien Peers-Projekte finanzieren<sup>138</sup>. Die Möglichkeiten sind groß und der Erfolg (zum Beispiel von Fachstellen) vielfach bewiesen.<sup>139</sup> Bedauerlicherweise sieht die Mehrheit der Bundesländer bisher keine Notwendigkeit, hier tätig zu werden.

Vergleichbares wäre auch im Rahmen des Bundes denkbar, insbesondere im Hinblick auf den

<sup>133</sup> Dabei sind sowohl die Vielzahl kleinteiliger Projekte als auch die Finanzierungsgrundlage schwer zu erfassen. Hinweise zu einzelnen Projekten: u. a. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: <https://www.mags.nrw/endlich-ein-zuhause>; Stiftung Obdachlosenhilfe Bayern: <https://www.stmas.bayern.de/wohnungslosenhilfe/stiftung/index.php> (beide abgerufen am 17.05.2022).

<sup>134</sup> Für Beispiele in Nordrhein-Westfalen siehe etwa: Henke / Busch-Geertsema (2019), S. 93 f.

<sup>135</sup> Ausführlicher zur möglichen Rolle von Ländern (und Bund) in relevanten fach- und sozialpolitischen Handlungsfeldern (etwa Wohnungsvergung, Gesundheit und Arbeit): BAG W (2014), S. 9 ff.

<sup>136</sup> Siehe etwa: BAG W (2018).

<sup>137</sup> Das Land Niedersachsen fördert die Selbstvertretung Wohnungsloser e.V.: [https://www.ms.niedersachsen.de/download/151362/Konzept\\_Verbesserung\\_der\\_Situation\\_wohnungsloser\\_Menschen.pdf](https://www.ms.niedersachsen.de/download/151362/Konzept_Verbesserung_der_Situation_wohnungsloser_Menschen.pdf), S. 6 (abgerufen am 10.05.2022).

<sup>138</sup> In diesen können sich ehemals wohnungslose Menschen zu „Peers“ in der Wohnungslosenhilfe ausbilden lassen. Als Expert\*innen in eigener Sache geben sie (nach einer speziellen Ausbildung) ihr Wissen dann im Rahmen einer bezahlten Tätigkeit an andere weiter: <https://www.neunerhaus.at/konzepte/peer-campus/zertifikats-kurs-peers/> (abgerufen am 16.05.2022).

<sup>139</sup> Ott (2021); Henke / Busch-Geertsema (2019); Diakonie Bayern (2015). Auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2020, S. 20) empfiehlt den Ländern eine Anschubfinanzierung der kommunalen Fachstellen.

Nationalen Aktionsplan Wohnungslosigkeit. Hier könnten Modellprojekte zur Vermeidung sowie zur Überwindung von Wohnungslosigkeit gefördert werden. Der Bund könnte sich auch im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe für Mindestanforderungen in der Notunterbringung einsetzen; oder mit einem Modellprojekt, dazu beitragen, dass diese Mindestanforderungen entwickelt werden.<sup>140</sup>

### 4.3 Von Wohnungslosigkeit Betroffene effektiv einbinden

Die Menschenrechte verpflichten den Staat nicht nur, wirksame Maßnahmen gegen Wohnungslosigkeit zu verabschieden – es müssen zwingend auch wohnungslose Menschen beteiligt werden.

So wies der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen Ausführungen zum Recht auf angemessenes Wohnen bereits 1991 ausdrücklich darauf hin, dass eine staatliche Wohnstrategie eine „offene, gründliche Konsultation mit allen Betroffenen sowie ihre Beteiligung [beinhaltet]. Dazu zählen auch die Obdachlosen [sic], Menschen mit unangemessener Unterkunft und deren Vertreter/innen.“<sup>141</sup> Die UN-Sonderberichterstatterin zum Recht auf Wohnen betonte 2015 ausdrücklich, dass Strategien des Staates zur Überwindung von Wohnungslosigkeit „in Absprache mit und unter Beteiligung von wohnungslosen Menschen“ stattfinden müssen.<sup>142</sup>

Das heißt, wohnungslose Menschen müssen in die Erarbeitung von Mindeststandards für die Notunterbringung effektiv beteiligt werden. Infolge des Gesetzesrangs von Menschenrechtsverträgen sind alle staatlichen Ebenen verpflichtet, wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen in sie betreffende Politikmaßnahmen auf allen Ebenen einzubinden, beispielsweise auch in den von der Bundesregierung geplanten Nationalen Aktionsplan Wohnungslosigkeit.

Die Partizipation wohnungsloser Menschen wird bisher vor allem im Zusammenhang mit Angeboten und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe diskutiert (siehe 3.7.2).<sup>143</sup> Die menschenrechtliche Pflicht des Staates bezüglich Partizipation bezieht sich aber auch auf politische Entscheidungen im Kontext Wohnungslosigkeit. Für eine effektive Partizipation von wohnungslosen (oder von Wohnungslosigkeit bedrohten) Menschen an politischen Entscheidungsprozessen braucht es einerseits eine materielle Förderung von Selbstorganisations- und Partizipationsprojekten. Es braucht aber auch eine systematische Förderung der Aktiven, etwa in Form einer Anschub- und Grundfinanzierung für einschlägige Vereine und Gruppen<sup>144</sup> sowie die Förderung aktiver Einzelner durch Stipendien.<sup>145</sup>

140 Vergleichbar zur Kooperation zwischen BMFSFJ und der Zivilgesellschaft zu Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften: <https://www.gewaltschutz-gu.de/publikationen/mindeststandards> (abgerufen am 10.05.2022).

141 UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1991), Ziff. 12. Vergleichbar: UN, Menschenrechtsrat (2018), Ziff. 63.

142 UN, Generalversammlung (2015), Ziff. 49a.

143 Etwa: Szyuka (2021); Gerull (2018), insb. S. 73–76 zur Debatte in Wissenschaft und Praxis; Jordan (2017); Szyuka (2014).

144 Wie etwa gewährt durch das Land Niedersachsen, welches die Selbstvertretung Wohnungsloser e.V. mitfinanziert.

145 Ausführlicher: Szyuka (2021) und (2014); Jordan (2017).

## 5 Fazit

Zum Stichtag 31.01.2022 mussten in Deutschland rund 178.000 wohnungslose Menschen in Notunterkünften leben.<sup>146</sup> Die Mehrheit von ihnen lebt dort nicht nur vorübergehend, sondern monate- und jahrelang. Das betrifft Menschen jeden Geschlechts, jeden Alters, deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit. Das betrifft auch viele Kinder und Jugendliche.

Stellt man die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates den tatsächlichen Zuständen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung gegenüber, wird deutlich: Wenn es auch vorbildliche Unterbringungssituationen in einzelnen Kommunen gibt – in vielen Unterkünften sind die Grund- und Menschenrechte der Menschen, die in diesen Unterkünften leben müssen, nicht gewährleistet, etwa das Recht auf Wohnen, das Recht auf Schutz vor Gewalt oder das Recht auf Familienleben. Es ist somit von Kommune zu Kommune unterschiedlich, inwieweit der Unterbringungsverpflichtung überhaupt nachgekommen wird, und unter welchen Umständen die Menschen in den Unterkünften leben (müssen).

In den letzten Jahren haben die Gerichte verschiedene Aspekte einer menschenwürdigen Notunterbringung definiert. Allerdings ergibt sich aus der Rechtsprechung kein umfassendes Gesamtkonzept: Viele Punkte bleiben ungeklärt beziehungsweise sind in ihrer Auswirkung lokal begrenzt. Auch ist der tatsächliche Zugang zum Recht für wohnungslose Menschen nicht gewährleistet.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte nachdrücklich, für die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen verpflichtende Mindeststandards festzulegen. Diese müssen sich zwingend mit folgenden – aus den menschenrechtlichen Verpflichtungen

Deutschlands hergeleiteten und in der vorliegenden Studie ausdifferenzierten – Aspekten befassen: gesetzlicher Schutz, Bewohnbarkeit und Versorgung, Bezahlbarkeit, diskriminierungsfreier Zugang, Standort, Gewaltschutz sowie grund- und menschenrechtskonforme interne Strukturen.

Für die Formulierung von Mindeststandards sollten sich die Länder – in enger Abstimmung mit den Kommunen beziehungsweise den kommunalen Spitzenverbänden – verantwortlich fühlen. Empfehlenswert ist dabei, erstens, eine ressortübergreifende Zusammenarbeit zwischen Innenministerien (als Rechts- und Fachaufsicht der kommunalen Ordnungsbehörden) und Sozialministerien (bei denen häufig die fachliche Expertise zu Wohnungslosigkeit liegt). Empfehlenswert ist, zweitens, eine länderübergreifende Zusammenarbeit etwa im Rahmen der Arbeits- und Sozialministerkonferenz oder Innenministerkonferenz. Denkbar ist auch eine Einbindung des Bundes, beispielsweise im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe sowie im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Wohnungslosigkeit. Wohnungslose Menschen müssen an der Erarbeitung von Mindeststandards für die Notunterbringung effektiv beteiligt werden.

Auch aus finanzieller Sicht ist es zwingend geboten, dass sich Kommunen, Länder und der Bund stärker für die Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit einsetzen. So ist die Vermeidung von Wohnungslosigkeit – etwa in Form von Fachstellen – weitaus billiger als deren „Verwaltung“ – etwa in Form von Notunterbringung.<sup>147</sup> In Ermangelung transparenter Zahlen lassen sich die Kosten für die ordnungsrechtliche Unterbringung nicht beziffern. Klar ist aber: Sie sind hoch. Klar ist auch: Ein Großteil der Kosten wird aktuell von den Kommunen getragen. Gesamtwirtschaft-

<sup>146</sup> Ausführlicher: Siehe Kasten S. 11.

<sup>147</sup> Zum Beispiel: Ott (2021); Henke / Busch-Geertsema (2019), S. 61 ff.; Diakonie Bayern (2015).

lich betrachtet führt die unterlassene Prävention von Wohnungslosigkeit nicht nur zu finanziellen Belastungen durch die Unterbringung selbst. Sind Menschen erstmal wohnungslos, entstehen auch Folgekosten und Mehrausgaben für Vermieter\*innen, für die Betroffenen selbst und für die Sozialleistungssysteme.<sup>148</sup> Denn: Wer wohnungslos ist beziehungsweise lange in den Unterkünften bleibt, dessen Gesundheitszustand verschlechtert sich, das soziale Netzwerk schwindet, die Chance auf eine Beschäftigung verringert sich. Grund- und menschenrechtskonforme Lebensbedingungen in den Unterkünften sind eine zentrale Voraussetzung, damit die Betroffenen schnellstmöglich wieder eine eigene Wohnung finden können. Unter menschenunwürdigen Lebensbedingungen fehlen Menschen die physische Sicherheit, die hygienischen Rahmenbedingungen und auch der emotionale Freiraum, um Strategien zu entwickeln, wie sie ihre aktuelle Lebenssituation verbessern können.

Neben der Verbesserung der unmittelbaren Bedingungen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung kommt Ländern und Bund außerdem eine starke Rolle bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen zur Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit zu. Denn klar ist: Die Verbesserung der Zustände in der ordnungsrechtlichen Unterbringung kann nur ein Baustein von vielen sein. Primäres Ziel aller staatlichen Maßnahmen sollte es sein, Wohnungslosigkeit zu vermeiden.

---

<sup>148</sup> Siehe auch: Henke / Busch-Geertsema (2019), S. 42 f.

## 6 Zusammenfassende Empfehlungen an Kommunen, Länder und den Bund

Das Deutsche Institut für Menschenrechte empfiehlt:

- 1 Für die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen müssen verbindliche Mindeststandards erstellt und durchgesetzt werden. Die von den Gerichten definierten Minimalanforderungen sind mit den Menschenrechtsverpflichtungen Deutschlands dann nicht mehr vereinbar, wenn die Unterbringung mehrere Monate oder Jahre dauert – was de facto in den meisten Kommunen der Fall ist.
- 2 Es braucht eine landesrechtliche Klarstellung für die Kommunen, dass sie zur Unterbringung „unfreiwillig Obdachloser“ verpflichtet sind. Diese Verpflichtung greift unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Sie greift auch bei Personen, die psychisch beeinträchtigt, drogenabhängig oder schwer erkrankt sind oder den Unterkunftsalldag stören. Sie endet erst dort, wo eine Unterbringung in einem anderen Hilfesystem möglich ist.
- 3 Die Mindeststandards müssen sich an den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands orientieren. Dazu gehört unter anderem: diskriminierungsfreier Zugang, menschenwürdige Anforderungen an die Wohnbarkeit, hygienische Standards, weitestgehende Einzelunterbringung sowie angemessene Anbindung an Schulen, Gesundheitseinrichtungen und soziale Einrichtungen; außerdem eine bedarfsgerechte sozialarbeiterische Unterstützung. Gewaltschutz muss ein zentraler Eckpfeiler der Mindeststandards sein.

Es ist menschenrechtlich außerdem zwingend erforderlich, dass die Notunterbringung

bedarfsgerecht ist, die zur Unterbringung verpflichtete Kommune muss also auch auf spezifische Bedarfe wie eine (körperliche, intellektuelle, psychische oder Sinnes-) Beeinträchtigung, Schwangerschaft, Pflegebedürftigkeit, Krankheit oder Alter Rücksicht nehmen.

Für eine grund- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung braucht es auch entsprechende interne Strukturen, also effektive Beschwerde-mechanismen (sowohl in den Einrichtungen als auch behörden- bzw. einrichtungsunabhängig), Partizipationsmöglichkeiten für Bewohner\*innen und rechtskonforme Hausordnungen.

- 4 Im Rahmen ihrer Unterbringungspflicht kann die Kommune Dritte (freie oder gewerbliche Träger) mit der Unterbringung beauftragen. Sie muss aber auch dann gewährleisten, dass die Unterbringung erfolgt und menschenrechtskonform ist.
- 5 Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung können nur als ein Baustein einer Gesamtstrategie zur Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit gesehen werden. Für diese Gesamtstrategie sollten sich Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in der Verantwortung sehen.
- 6 Der Staat ist menschenrechtlich verpflichtet, wohnungslose Menschen in alle sie betreffenden Politikmaßnahmen einzubinden. Das betrifft nicht nur die Entwicklung von Mindeststandards für die ordnungsrechtliche Unterbringung, sondern auch weitere kommunale, Landes- und Bundesaktivitäten mit Bezug zu Wohnungslosigkeit.

## 7 Literatur

**Abgeordnetenhaus von Berlin** (2017): 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

**Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V.** (2021): Eckpunkte für eine menschenwürdige Unterbringung von geflüchteten und wohnungslosen Menschen in der öffentlichen Unterkunft. [https://www.agfw-hamburg.de/download/AGFW\\_Eckpunkte\\_Mindeststandards\\_oeffentliche\\_Unterbringung\\_Jun\\_2021.pdf](https://www.agfw-hamburg.de/download/AGFW_Eckpunkte_Mindeststandards_oeffentliche_Unterbringung_Jun_2021.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.)** (2008): Psychische Erkrankungen bei wohnungslosen Frauen und Männern. Darstellung der Problemlagen und Handlungsbedarfe. 2008 erweitert um Beispiele aus der Praxis. Bielefeld. [https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS\\_08\\_Psychische\\_Erkrankungen\\_1.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_08_Psychische_Erkrankungen_1.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.)** (2011): Wohnungsnotfalldefinition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. [https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS\\_10\\_BAGW\\_Wohnungsnotfalldefinition.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_10_BAGW_Wohnungsnotfalldefinition.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**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](https://www.bagw.de/media/doc/POS_13_Integriertes_Notversorgungskonzept.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.)** (2014): Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland. Berlin. [https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/DOK\\_BAGW\\_Nationale\\_Strategie\\_Wohnungsnotfaelle.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/DOK_BAGW_Nationale_Strategie_Wohnungsnotfaelle.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.)** (2015): Mehr Partizipation wagen. Förderung und Unterstützung von Partizipation in der Wohnungslosigkeit. Empfehlung. Berlin. [https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS\\_15\\_Empfehlung\\_Partizipation.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_15_Empfehlung_Partizipation.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.)** (2018): Bezahlbaren Wohnraum schaffen, Wohnraum für wohnungslose Menschen akquirieren. Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe. Berlin. [https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS\\_17\\_Wohnraum\\_beschaffen.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_17_Wohnraum_beschaffen.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.)** (2019a): Hilfen für BürgerInnen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten. Grundsatzpositionen der BAG Wohnungslosenhilfe. [https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS\\_19\\_EU-BuergerInnen\\_in\\_Wohnungsnot.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_19_EU-BuergerInnen_in_Wohnungsnot.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**BAG W Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.** (2019b): 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](http://www.bagw.de/media/doc/POS_19_Sicherstellung_bedarfsgerechter_Hilfen_fuer_Frauen.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)



**BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.)** (03.04.2020): CORONA-Krise – Auswirkungen auf Menschen in Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot. [https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/DOK/DOK\\_20\\_Corona-Krise\\_BAG\\_W\\_fordert\\_10\\_Punkte\\_Sofortprogramm.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/DOK/DOK_20_Corona-Krise_BAG_W_fordert_10_Punkte_Sofortprogramm.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.)** (2021a): Umsetzung der Istanbul-Konvention – Gewaltschutz für Frauen in der Wohnungsnotallhilfe. [https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS\\_21\\_Empfehlung\\_Gewaltschutz.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_21_Empfehlung_Gewaltschutz.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.)** (2021b): Empfehlung zur Ausgestaltung der Angebote für trans\* und inter\* Menschen in der Wohnungsnotfallhilfe. Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe. Berlin. [https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/47\\_BAGW\\_inter\\_trans\\_Menschen\\_final.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/47_BAGW_inter_trans_Menschen_final.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Bauer, Markus u.a.** (2020): „Das ist nicht das eigene Leben, welches man lebt.“. Partizipative Studie zu der Akzeptanz der Unterkünfte und den Lebenslagen wohnungsloser Menschen in Hannover (Erster Zwischenbericht) von [armutstinkt.de](http://armutstinkt.de). Hannover. <https://ia804504.us.archive.org/2/items/das-ist-nicht-mehr-das-eigene-leben-welches-man-lebt/Das%20ist%20nicht%20mehr%20das%20eigene%20Leben%20welches%20man%20lebt.pdf?msckid=a575075bd09511ecb5c6ffad69f0e717> (abgerufen am 15.06.2022)

**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 15.06.2022)

**Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales** (2019): Ergebnisse der zweiten Erhebung zur Wohnungslosigkeit in Bayern zum Stichtag 30.06.2017. <https://wohnungslosenhilfe-bayern.de/wp-content/uploads/2020/06/Ergebnisse-Stichtagserhebung-2017-Bayern-Wohnungslosigkeit.pdf> (abgerufen am 15.06.2022)

**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

**Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration** (2018): Vereinbarung zwischen der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (ABSFI) und fördern & wohnen AöR (f&w) über die Leistungen des Unterkunfts- und Sozialmanagements (UKSM). Hamburg. [http://daten.transparenz.hamburg.de/Dataport.HmbTG.ZS.Webservice.GetRessource100/GetRessource100.svc/e1e8c395-49b2-4a14-a77d-e33fe2577e1b/Akte\\_122.30-1-2.pdf](http://daten.transparenz.hamburg.de/Dataport.HmbTG.ZS.Webservice.GetRessource100/GetRessource100.svc/e1e8c395-49b2-4a14-a77d-e33fe2577e1b/Akte_122.30-1-2.pdf) (abgerufen am 07.05.2022)

**Bischof-Hermann-Stiftung Münster** (2021): EU-Bürger\*innen in Wohnungsnot und prekären Lebenslagen. Ergebnisse einer Befragung von 100 mobilen EU-Bürger\*innen in Münster. [https://bischof-hermann-stiftung.de/fileadmin/user\\_upload/FEA\\_006-21\\_report\\_Germany\\_DE\\_v3\\_01.pdf](https://bischof-hermann-stiftung.de/fileadmin/user_upload/FEA_006-21_report_Germany_DE_v3_01.pdf) (abgerufen am 26.05.2022)

**BMFSFJ /UNICEF** (2021): Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften. [https://www.gewaltschutzgu.de/fileadmin/user\\_upload/PDFs/Mindeststandards\\_210901\\_ub\\_.pdf](https://www.gewaltschutzgu.de/fileadmin/user_upload/PDFs/Mindeststandards_210901_ub_.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Breitenbach, Elke / Fischer, Alexander** (2021): Berliner Masterplan zur Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis zum Jahr 2030. [https://www.berlin.de/sen/ias/\\_assets/aktuelles/2021\\_09-02-masterplan2030.pdf](https://www.berlin.de/sen/ias/_assets/aktuelles/2021_09-02-masterplan2030.pdf) (abgerufen am 11.06.2022)



**Brüchmann, Katharina u.a.** (2022): Wohnungslose ohne Unterkunft und verdeckt Wohnungslose in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer Befragung: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. [https://broschueren.service.mags.nrw/mags/files?download\\_page=0&product\\_id=1907&files=e/f/efb22b5d2ba16362b24ddd5fd81fe978.pdf](https://broschueren.service.mags.nrw/mags/files?download_page=0&product_id=1907&files=e/f/efb22b5d2ba16362b24ddd5fd81fe978.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Busch-Geertsema, Volker / Henke, Jutta** (2020): Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wohnungsnotfallhilfen. Kurzexpertise als Ergänzung zum Forschungsbericht „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. [https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/fb-566-auswirkungen-covid-19-auf-wohnungsnotfallhilfen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/fb-566-auswirkungen-covid-19-auf-wohnungsnotfallhilfen.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 15.06.2022)

**Busch-Geertsema, Volker / Henke, Jutta / Steffen, Axel** (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. Ergebnisbericht. <https://www.giss-ev.de/filestorage/publikationen/fb534-entstehung-verlauf-struktur-von-wohnungslosigkeit-und-strategien-zu-vermeidung-und-behebung.pdf> (abgerufen am 15.06.2022)

**Cremer, Hendrik** (2014): Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen. Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Cremer, Hendrik / Engelmann, Claudia** (2018): Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Deutscher Bundestag / Wissenschaftliche Dienste** (2018): Wohnungslose junge Menschen. Daten und Fakten aus aktuellen Studien. WD 9-3000-091/18. Berlin

**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. <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2014/dv-27-13-gesundheitsbezogene-hilfen.pdf> (abgerufen am 15.06.2022)

**Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.** (2015): Leistungsberechtigte in besonderen sozialen Schwierigkeiten bedarfsdeckend unterstützen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Anwendung der Hilfe nach §§ 67ff. SGB XII. Berlin. [https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2015/dv-5-15\\_hilfe-nach-paragraf-67.pdf](https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2015/dv-5-15_hilfe-nach-paragraf-67.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.** (2020): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung von Maßnahmen zum Wohnraumerhalt in den Kommunen. Berlin. [https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-30-19\\_wohnraumerhalt-in-kommunen.pdf](https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-30-19_wohnraumerhalt-in-kommunen.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Deutsches Institut für Menschenrechte** (2018): Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt im Kontext unternehmerischen Handelns. Allgemeine Bemerkung Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin

**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

**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 15.06.2022)

**Dittmann, Jörg u.a.** (2022): Ausmass, Profil und Erklärungen der Obdachlosigkeit in 8 der grössten Städte der Schweiz, LIVES Working papers 93. [https://www.centre-lives.ch/sites/default/files/2022-03/93\\_2022%20Forschungsbericht\\_OBDACH\\_Dittmann\\_Dietrich\\_Stroezel\\_Drilling%20-%20formatted.pdf](https://www.centre-lives.ch/sites/default/files/2022-03/93_2022%20Forschungsbericht_OBDACH_Dittmann_Dietrich_Stroezel_Drilling%20-%20formatted.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**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

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

**Evers, Jürgen / Ruhstrat, Ekke-Ulf** (2015): Wohnungslosigkeit Baden-Württemberg. Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen. im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Bremen, Stuttgart: 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](https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Bericht_Wohnungslosigkeit_BW_GISS-Studie.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Gerull, Susanne** (2018): „Spaghetti oder Reis?“. Partizipation in der Wohnungslosenhilfe. Strasbourg: Schibri-Verlag

**Gerull, Susanne** (2022): Wohnungslos in unsicheren Zeiten. Ergebnis der 2. Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen. Eine Studie der ASH Berlin in Kooperation mit EBET e.V. Berlin. [https://www.ebet-ev.de/files/EBET/evo/Forschung/2.%20Lebenslagenuntersuchung\\_EBET\\_ASH.pdf](https://www.ebet-ev.de/files/EBET/evo/Forschung/2.%20Lebenslagenuntersuchung_EBET_ASH.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Grunberg, Jeffrey / Eagle, Paula F.** (1990): Shelterization: How the Homeless Adapt to Shelter Living. In: Hospital and Community Psychiatry 41 (5), S. 521–525

**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/personen/kaihauprich/Documents/Abschlussbericht%20ohne%20Anhang.pdf> (abgerufen am 15.06.2022)

**Henke, Jutta / Busch-Geertsema, Volker** (2019): Wohnungsnotfallhilfen vorausschauend planen und präventiv handeln. Eine Praxishilfe für Kommunen und freie Träger der Wohlfahrtspflege. Düsseldorf. Herausgegeben von: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. [https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/mags\\_praxishilfe.\\_web.pdf](https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/mags_praxishilfe._web.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Hlava, Daniel / Zingsem, Mareike** (2014): Muss eine Obdachlosenunterkunft barrierefrei sein? Anmerkungen zu VG Oldenburg vom 05.06.2012 – 7 B 3428/12: reha-recht. [https://www.reha-recht.de/fileadmin/download/foren/a/2014/A11-2014\\_Muss\\_eine\\_Obdachlosenunterkunft\\_barrierefrei\\_sein.pdf](https://www.reha-recht.de/fileadmin/download/foren/a/2014/A11-2014_Muss_eine_Obdachlosenunterkunft_barrierefrei_sein.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Hniopek, Andrea / Thiele, Julien** (2019): „Wer die Realität verkennt, hinkt hinterher!“. LGBTIQ\* – ein unabdingbares Que(e)r schnittsthema für die Wohnungslosenhilfe! In: wohnungslos 1, S. 6–9

**Jordan, Rolf** (2017): Partizipation. In: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (Hg.): Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze. Berlin, Düsseldorf: BAG W-Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., S. 99–112

**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](https://www.kagw.de/cms/contents/kagw.de/medien/dokumente/empfehlungen-der-kag/nc11_2012_doku_notversorgung.pdf?d=a&f=pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Krennerich, Michael** (2021): Wahlrecht von wohnungslosen Menschen. Rechtliche, organisatorische und politische Bedingungen der Wahlrechtsnutzung durch wohnungslose Menschen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg** (2019): Menschen in ordnungsrechtlicher Unterkunft stärken. Hinweise und Empfehlungen einer gelingenden Versorgung und Unterstützung in ordnungsrechtlicher Unterbringung. <https://www.kvjs.de/fileadmin/dateien/soziales/rundschreiben/2019/rs-1-2019-anlage2-ordnungsrecht-bf.pdf> (abgerufen am 15.06.2022)

**Lisken, Hans / Denninger, Erhard** (Hg.) (2021): Handbuch des Polizeirechts: Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz. 7., vollständig überarbeitete Auflage. München: C.H. Beck

**Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen** (2021): Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2020 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen. Düsseldorf. [http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung\\_nrw/kurzanalysen/Kurzanalyse-2-2021.pdf](http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/kurzanalysen/Kurzanalyse-2-2021.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen** (2022): Empfehlungen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zur Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Menschen. Düsseldorf

**Nagel, Stephan** (2015): Wohn(un)fähigkeit – ein Wiedergänger in der Wohnungslosenhilfe. In: wohnungslos 3–4, S. 82–87

**Ohms, Constance** (2019): Wohnungslosigkeit und Geschlecht. Sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität als Risikofaktoren für und in Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit. Frankfurt am Main: gewaltfreileben. Beratungsstelle für Lesben, Trans\* und queere Menschen. [https://broken-rainbow.de/wp-content/uploads/2019/09/bruschuere\\_wohnsitzlose-fachtagung-2019.pdf](https://broken-rainbow.de/wp-content/uploads/2019/09/bruschuere_wohnsitzlose-fachtagung-2019.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Ott, Heidi** (2021): In fünf Schritten zur Fachstelle zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit. Wohnraumerhalt als soziale Frage? In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 2021 (10), S. 491–497

**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 15.06.2022)

**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: Gesellschaft für Organisation und Entscheidung Bielefeld. <https://www.hamburg.de/contentblob/12065738/5702405ed38689125cdf9d4001e546b/data/d-obdachlosenstudie-2018.pdf> (abgerufen am 15.06.2022)

**Rosenke, Werena** (2017): Integrierte Notversorgung. In: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (Hg.): Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze. Berlin, Düsseldorf: BAG W-Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., S. 203–217

**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“, Materialien zur Wohnungslosenhilfe 64. [https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS\\_15\\_Rechtsgutachten\\_Ordnungsrecht\\_Endg%C3%BCltige\\_Fassung.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_15_Rechtsgutachten_Ordnungsrecht_Endg%C3%BCltige_Fassung.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Ruder, Karl Heinz** (2017) 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.

**Ruder, Karl-Heinz** (2020a): Die ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen – Überblick über die wichtigsten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts (Erster Teil). In: KommJur 17 (11), S. 401–406

**Ruder, Karl-Heinz** (2020b): Die ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen – Überblick über die wichtigsten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts (Zweiter Teil). In: KommJur 17 (12), S. 447–450

**Ruder, Karl-Heinz** (2020c): Arbeitshilfen zum Obdachlosenpolizeirecht: Formulierungshilfe zur Geltendmachung und Durchsetzung des Anspruchs auf Zuweisung einer Notunterkunft. Berlin, Materialien zur Wohnungslosenhilfe 67

**Ruder, Karl-Heinz** (04.02.2022): Anforderungen an eine Notversorgung. Vortrag beim Workshop der Katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe „Standards der Notversorgung“

**Ruder, Karl-Heinz / Pörtl, René** (2021): Polizeirecht Baden-Württemberg. 9. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

**Rudolf, Beate** (2014): Rechte haben – Recht bekommen. Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

**Rudolf, Beate** (2017): Teilhabe als Menschenrecht – eine grundlegende Betrachtung. In: Diehl, Elke (Hg.): Teilhabe für alle?! Lebensrealitäten zwischen Diskriminierung und Partizipation. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 13–43

**Sächsische Staatsministerien für Soziales, Gesundheit und Familie und des Innern** (1994): Gemeinsame Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Empfehlungen zur Unterstützung von wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen vom 24. November 2005 (SächsABl. S. 1258), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 26. November 2019 (SächsABl. SDr. S. S 404). <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/1906-Empfehlungen-Unterstuetzung-von-Wohnungslosigkeit-bedrohten-Menschen> (abgerufen am 15.06.2022)

**Schneider, Jürgen** (2018): Kommentierung der Ergebnisse der Partizipationsstudie. In: Gerull, Susanne (Hg.): „Spaghetti oder Reis?“. Partizipation in der Wohnungslosenhilfe. Strasburg: Schibri-Verlag, S. 155–156

**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](https://www.berlin.de/ba-mitte/aktuelles/ausschreibungen/mindestanforderungen_obdachlosenunterkuenfte.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Specht, Thomas** (2017): Die Entwicklung integrierter lokaler Systeme der Hilfen in Wohnungsnotfällen – eine Aufgabe kommunaler Sozialpolitik. In: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (Hg.): Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze. Berlin, Düsseldorf: BAG W-Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., S. 59–72

**Stabsstelle Flüchtlinge und übergreifende Aufgaben, Freie und Hansestadt Hamburg** (2022): Monatliches Lagebild Flüchtlinge. April 2022. <https://www.hamburg.de/contentblob/13964954/a3908d3092b769ea23d6145db0e4cbc4/data/lagebild-04-april.pdf> (abgerufen am 11.06.2022)

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

**Szynka, Peter** (2014): Partizipation in der Wohnungslosenhilfe. In: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2014 (2), S. 2–9

**Szynka, Peter** (2021): Wohnungslosenhilfe und Partizipation. In: Sozial Extra 2021 (2), S. 117–121

**UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (1991). Allgemeine Bemerkungen Nr. 4. Das Recht auf angemessene Unterkunft (Art. 11 Abs. 1). UN Doc. E/1992/23. In: Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, hrsg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Baden-Baden: Nomos, 2005. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748909996-160/allgemeine-bemerkungen-zu-bestimmungen-des-internationalen-paktes-ueber-wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte-der-vereinten-nationen?page=30> (abgerufen am 15.06.2022)

**UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (1998): Allgemeine Bemerkung Nr. 9, Die innerstaatliche Anwendbarkeit des Pakts, UN Doc. E/C.12/1998/24, 3.12.1998. In: Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, hrsg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Baden-Baden: Nomos, 2005. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748909996-160/allgemeine-bemerkungen-zu-bestimmungen-des-internationalen-paktes-ueber-wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte-der-vereinten-nationen?page=79> (abgerufen am 15.06.2022)

**UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (1999): Allgemeine Bemerkung Nr. 13, Das Recht auf Bildung (Artikel 13), UN Doc. E/C.12/1999/10, 8.12.1999. In: Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, hrsg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Baden-Baden: Nomos, 2005. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748909996-160/allgemeine-bemerkungen-zu-bestimmungen-des-internationalen-paktes-ueber-wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte-der-vereinten-nationen?page=104> (abgerufen am 15.06.2022)

**UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (2000): Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12), UN Doc. E/C.12/2000/4, 11.08.2000. In: Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, hrsg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Baden-Baden: Nomos, 2005. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748909996-160/allgemeine-bemerkungen-zu-bestimmungen-des-internationalen-paktes-ueber-wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte-der-vereinten-nationen?page=126> (abgerufen am 15.06.2022)

**UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (2008): General Comment No. 19, The right to social security (Art. 9), UN Doc E/C.12/GC/19, 4 February 2008

**UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (2017): General Comment No. 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, UN Doc E/C.12/GC/24, 10 August 2017

**UN, Generalversammlung** (2015): Bericht der Sonderberichterstatterin über angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und über das Recht auf Nichtdiskriminierung in dieser Hinsicht, UN Doc. A/HRC/31/54, 20.12.2015. <https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/a-hrc-31-54.pdf> (abgerufen am 15.06.2022)

**UN, Menschenrechtsrat** (2018): Bericht der Sonderberichterstatterin für angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Nichtdiskriminierung in diesem Zusammenhang, UN Doc. A/HRC/37/53, 15.01.2018. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Bericht\\_Sonderberichterstatterin\\_Recht\\_auf\\_Wohnen\\_Recht\\_auf\\_Nichtdiskriminierung.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Bericht_Sonderberichterstatterin_Recht_auf_Wohnen_Recht_auf_Nichtdiskriminierung.pdf) (abgerufen am 15.06.2022)

**Weibernetz e.V.** (2021): In 5 Schritten zu einem Gewaltschutzkonzept. Mindeststandards für die Erarbeitung von der Politischen Interessenvertretung behinderter Frauen im Weibernetz e.V. Kassel. [https://www.weibernetz.de/svg/gewaltschutz-in-einrichtungen.html?file=files/Themen/Gewalt/PDF/Gewaltschutz\\_5-Schritte.pdf&cid=3332](https://www.weibernetz.de/svg/gewaltschutz-in-einrichtungen.html?file=files/Themen/Gewalt/PDF/Gewaltschutz_5-Schritte.pdf&cid=3332) (abgerufen am 15.06.2022)

**WHO (World Health Organization)** (1989): Health Principles of housing. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/39847> (abgerufen am 15.06.2022)

**Wrase, Michael u.a.** (2021): Gleicher Zugang zum Recht. (Menschen-)Rechtlicher Anspruch und Wirklichkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 37. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/herrschaft-des-rechts-2021/340014/gleicher-zugang-zum-recht/#footnote-target-13> (abgerufen am 15.06.2022)

**Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen** (2018): Erhebung zur ordnungsrechtlichen Unterbringung in Niedersachsen zum 31.12.2016. Osnabrück. <https://www.zbs-niedersachsen.de/download/949/> (abgerufen am 15.06.2022)

**Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen, Region West** (2019): 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 15.06.2022)





## 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

### TITELFOTO

©picture alliance / photothek | Thomas Trutschel

### SATZ

www.avitamin.de

Analyse | September 2022

2., aktualisierte Auflage

ISBN 978-3-949459-07-8 (PDF)

ISBN 978-3-949459-08-5 (Druck)

### ZITIERVORSCHLAG

Engelmann, Claudia (2022): Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten. Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

### LIZENZ



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

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)