Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-
Online-Publikation
06/2026

Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen

von

Volker Busch-Geertsema
Jutta Henke
Katharina Brüchmann
Karl-Heinz Ruder
Axel Steffen

Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen

Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat WB 10 „Strategien und Instrumente gegen Wohnungslosigkeit“
Franziska Bensch (Projektleitung)
franziska.bensch@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium
Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Referat W II 4 „Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit“
Michael Philipp

Auftragnehmer
Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V., Bremen
Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema
Jutta Henke
Katharina Brüchmann
Axel Steffen
post@giss-ev.de

RegioKontext GmbH
buero@regiokontext.de

Unter Mitarbeit von:
Karl-Heinz Ruder

Redaktion
Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema
Jutta Henke

Stand
Januar 2026

Gestaltung
#KLICK Branding & Marketing, Aurich

Bildnachweis
Titelbild: envato/MikeShots
Bundesregierung/Steffen Kugler: S. 4; envato/Rawpixel: S. 8; envato/FamilyStock: S. 15; envato/astakhovyaroslav: S. 18; envato/Vladdeep: S. 21; envato/pro_creator: S. 34; envato/ilonadesperada: S. 56; envato/Rawpixel: S. 73; envato/AtlasComposer: S. 91; envato/High-Fliers: S. 94; envato/JulieAlexK: S. 103.

Vervielfältigung
Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zitierweise
Busch-Geertsema, V.; Henke, J.; Brüchmann, K.; Ruder, K.-H.; Steffen, A., 2026: Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen. Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). BBSR-Online-Publikation XX/2026. Bonn. https://doi.org/10.58007/cwfc-5380

DOI 10.58007/cwfc-5380
ISSN 1868-0097 Bonn 2026



Foto: Bundesregierung/Steffen Kugler

Sehr geehrte Damen und Herren,

Anfang 2024 waren rund 530.000 Menschen in Deutschland wohnungslos. Laut Statistik der untergebrachten wohnungslosen Personen waren davon rund 440.000 Menschen im System der Wohnungsnotfallhilfe versorgt.

Im April 2024 beschloss die Bundesregierung daher den Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit „Gemeinsam für ein Zuhause", an dem Vertreterinnen und Vertreter von Bundesministerien, Ländern und Kommunen sowie Akteure aus der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft mitgearbeitet haben. Er enthält eine Vielzahl von Maßnahmen, die ergriffen werden, um die Wohnungslosigkeit in Deutschland bis 2030 zu beenden.

Auf diesem Weg hat die Bundesregierung bereits entscheidende Schritte unternommen. So wurden unter anderem die Investitionen in den sozialen Wohnungsbau in den vergangenen Jahren sukzessive verstetigt und erhöht, um den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu befördern. Diese Ausweitung setzen wir fort und haben bei den Investitionen in den sozialen Wohnungsbau bis 2029 ein neues Rekordniveau erreicht. Mit dem Bau-Turbo haben wir zudem ein neues und mutiges Instrument für unsere Städte und Kommunen geschaffen, um abweichende Regelungen vom Bauplanungsrecht zuzulassen, wenn dadurch zusätzlicher Wohnraum entsteht.

Die Unterbringung im System der Wohnungsnotfallhilfe wird jedoch weiterhin notwendig bleiben. Einerseits, weil die gute Arbeit von Bund, Ländern und Kommunen wie auch der Wirtschaft und Zivilgesellschaft zum Teil erst in der Zukunft greifbar werden wird. Zudem wird es auch bei allen aktuellen und künftigen Erfolgen immer soziale Notlagen geben, die eine zügige Prävention vor drohender Obdach- und Wohnungslosigkeit oder bei Verlust der Wohnung eine Unterbringung erfordern.

Die Unterbringung unfreiwillig obdachloser Menschen liegt in der Zuständigkeit der Kommunen in Deutschland, die dieser Aufgabe mit oft überaus großem Engagement nachgehen. Wie sie das tun, entscheiden die Gemeinden in kommunaler Selbstverantwortung und im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, die ihnen durch das Grundgesetz und internationale Vereinbarungen vorgegeben sind. Hierbei setzen sie sich mit unter-

schiedlichsten Themenbereichen und Rechtsgebieten auseinander. Zudem ist die Struktur der verschiedenen beteiligten Akteure vielfältig, ebenso wie die Struktur der Unterkünfte, deren Ausstattung sowie deren Belegung und Begleitung der wohnungslosen Personen überaus unterschiedlich ist.

Bei der Erfüllung dieser verschiedenen Anforderungen möchte der Bund die Kommunen mit dem vorliegenden Leitfaden unterstützen. Dieser enthält keine Vorgaben, sondern Empfehlungen auf Basis von Rechtsprechung und Best Practices mit dem Ziel, Informationen und Anregungen für die tägliche Arbeit vor Ort zur Verfügung zu stellen.

Diese Empfehlungen sind auf Initiative des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen in einem umfangreichen Prozess durch einen breit aufgestellten Expertenkreis erstellt worden. Ausdrücklich möchte ich meinen Dank den Personen und Organisationen aussprechen, die sich intensiv an der Erstellung dieser Empfehlungen beteiligt haben, den Expertinnen und Experten mit eigener Erfahrung aus persönlicher Betroffenheit für ihre konstruktiv-kritische Begleitung des Prozesses sowie den kommunalen Spitzenverbänden, Ländern und anderen Bundesressorts, die sich ebenfalls mit ihrem Wissen, Hinweisen und Erfahrungen intensiv eingebracht haben.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen eine interessante und vor allem hilfreiche Lektüre und hoffe, dass die gemeinsam erarbeiteten Empfehlungen dabei unterstützen können, vor Ort die Menschen ohne Obdach in guten Unterkünften würdevoll und gut unterstützt unterzubringen. Dabei bleibt unser gemeinsames Ziel, ihnen zügig wieder zu einer eigenen Wohnung als Grundlage für ein selbstbestimmtes Leben zu verhelfen.

Verena Hubertz
Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen



Inhaltsverzeichnis

Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen – Kurzfassung 8

Grundgesetz und menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Ausgestaltung von Unterkünften 9
Rechtliche Grundlagen der Unterbringung 9
Die Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung und Empfehlungen zu ihrer Ausgestaltung 10
Sozialrechtliche Individualansprüche 10
Zielgruppen mit besonderen Bedarfen 11
Winternotprogramm, Kältehilfen und Hitzeschutz 12
Dauerhafte Wohnraumversorgung 12
Empfehlungen der Begleitgruppe der Menschen mit Unterbringungserfahrung 13

Teil A – Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen 14

Einleitung 15

1 Grundgesetz und menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Ausgestaltung von Unterkünften 18

2 Rechtliche Grundlagen der Unterbringung 21

2.1 Freiwillige und unfreiwillige Obdachlosigkeit 23
2.2 Beeinträchtigung des Schutzgutes der „öffentlichen Sicherheit“ und Gefahrenabwehr als Aufgabe der Gemeinden 24
2.3 Rechtsgrundlagen der ordnungsrechtlichen Unterbringung: Schutz hochrangiger Individualrechtsgüter 24
2.4 Der Zweck der ordnungsrechtlichen Unterbringung: Verschaffung eines „Dachs über dem Kopf“ 25
2.5 Vorliegen der höchsten polizeirechtlichen Gefahrenstufe 26
2.6 Umfassende Verpflichtung zur Unterbringung von obdachlosen Menschen 27
2.7 Örtliche Zuständigkeit 29
2.8 Vorrang der Selbsthilfe 30
2.9 Mindestanforderungen – Beispiele aus der aktuellen Rechtsprechung 31

3 Die Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung und Empfehlungen zu ihrer Ausgestaltung 34

3.1 Die kommunale Selbstverwaltung: Freiheit bei der Ausgestaltung der Unterbringung 34
3.2 Wie Unterbringungsnotwendigkeiten entstehen 35
3.3 Steuerung der Unterbringung 37
3.4 Unterbringungskonzept und Umsetzung 44
3.5 Clearing und Wohnungsversorgung in der Einzelfallhilfe 46
3.6 Rahmenbedingungen der Unterbringung 48
3.7 Herausforderungen in der Unterbringungspraxis 49
3.8 Empfehlungen zur Ausgestaltung der Unterbringung 50

4 Sozialrechtliche Individualansprüche 56

4.1 Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII 56
4.2 Leistungen nach dem SGB IX 59
4.3 Leistungen der sozialen Pflegeversicherung nach dem SGB XI 60
4.4 Leistungen nach dem SGB XII 61
4.5 Materielle Leistungen, Bedarfe für Unterkunft und Heizung, Krankenversicherungsschutz 66
4.6 Empfehlungen zum Umgang mit sozialrechtlichen Individualansprüchen 70

5 Zielgruppen mit besonderen Bedarfen 73
5.1 Frauen 74
5.2 Familien und (Ehe-)Paare 77
5.3 Kinder und Jugendliche 77
5.4 Junge Volljährige 79
5.5 Menschen mit Behinderungen 81
5.6 LSBTIQ+* 84
5.7 Geflüchtete Menschen 84
5.8 Empfehlungen zur Unterbringung von Zielgruppen mit besonderen Bedarfen 86

6 Winternotprogramme, Kältehilfen und Hitzeschutz 91
6.1 Kälteschutz 91
6.2 Hitzeschutz 92
6.3 Empfehlungen zum Kälte- und Hitzeschutz 93

7 Dauerhafte Wohnraumversorgung 94
7.1 Zum Unterstützungsbedarf wohnungsloser Menschen bei der Wohnraumversorgung 94
7.2 Empfehlungen zur Wohnungsversorgung 95

Teil B – Empfehlungen der Begleitgruppe der Menschen mit Unterbringungserfahrung 101

Vorwort 102

8 Grundsätzliche Positionierung der Begleitgruppe 103

9 Rechtliche Grundlagen der Unterbringung – Kommentar 106

10 Die Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung und Empfehlungen zu ihrer Ausgestaltung – Kommentar 107

11 Sozialhilferechtliche Ansprüche – Kommentar 109

12 Besondere Zielgruppen – Kommentar 110

13 Winternotprogramm, Kältehilfen, Hitzeschutz – Kommentar 112

14 Dauerhafte Wohnraumversorgung – Kommentar 113

Literaturverzeichnis 114

Abkürzungsverzeichnis 119

Glossar 122

Mitglieder der Experten- und Redaktionsgruppe 127

Mitglieder des Begleitkreises der Menschen mit Unterbringungserfahrung 128

Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen – Kurzfassung



Foto: envato/Rawpixel

Mit dem Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit „Gemeinsam für ein Zuhause“ (NAP-W) will die Bundesregierung Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 überwinden. Lässt sich Wohnungslosigkeit nicht verhindern, bringen Städte und Gemeinden unfreiwillig obdachlose Menschen nach den Ordnungs- und Polizeigesetzen der Länder im Rahmen der Gefahrenabwehr unter. Die Organisation der Unterbringung obliegt ebenfalls den Städten und Gemeinden. Bundesweit unterscheiden sich Notunterkünfte in der Ausstattung, der Belegung sowie in der angebotenen Beratung und Betreuung. Der vorliegende Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen bietet Städten und Gemeinden eine Orientierungshilfe. Er erläutert die Rechtsgrundlagen der ordnungsrechtlichen Unterbringung und stellt die aktuelle Rechtsprechung dar. Dabei berücksichtigt er nicht nur die relevanten Normen des Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsrechts[1, 2], sondern auch menschenrechtliche Verpflichtungen und sozialrechtliche Individualansprüche. Der Leitfaden zeigt, wie Städte und Gemeinden wohnungslosen Menschen nicht nur „ein Dach über dem Kopf“[3] bieten, sondern ihre Unterkünfte auch bedarfsgerecht und integrationsorientiert gestalten können.

[1] Gelegentlich wird das Polizei- und Ordnungsrecht auch mit dem Begriff des „Sicherheitsrechts“ belegt. Das ist im weiteren Verlauf mitgemeint, wenn von Polizei- und Ordnungsrecht die Rede ist.

[2] Diese Kurzfassung verzichtet auf Quellennachweise und Fundstellen. Sie finden sich in der Langfassung der Empfehlungen.

[3] Wer ein Dach über dem Kopf hat, ist im Wortsinn nicht mehr „obdachlos“. Dennoch bezeichnen viele Städte und Gemeinden die von ihnen untergebrachten Personen weiterhin als „Obdachlose“. In diesem Leitfaden ist – wie im Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) – von „untergebrachten wohnungslosen Menschen“ die Rede. Zur Begriffsverwendung von „Obdachlosigkeit“ und „Wohnungslosigkeit“ wird auf das Glossar verwiesen.

Grundgesetz und menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Ausgestaltung von Unterkünften

Obdachlosigkeit gefährdet die Würde des Menschen und das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die ordnungsrechtliche Unterbringung schützt diese Rechtsgüter, die sowohl durch das Grundgesetz (GG) als auch durch europäische und internationale Menschenrechtsverträge gesichert werden. Eine Unterbringung soll die Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG), das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) schützen. Zwar enthält das Grundgesetz kein ausdrückliches Recht auf Wohnen, doch leitet das Bundesverfassungsgericht aus dem Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum eine staatliche Verpflichtung zur Sicherung der angemessenen Bedarfe für Unterkunft und Heizung als Bestandteile des physischen Existenzminimums ab – unabhängig von Herkunft oder Aufenthaltsstatus.

Internationale Verträge wie der UN-Sozialpakt, die in Deutschland verbindlich gelten, garantieren das „Recht auf angemessene Unterkunft" als Teil eines angemessenen Lebensstandards. Das bedeutet, dass eine Unterkunft sicher, bewohnbar und bezahlbar sein muss. Sie muss diskriminierungsfrei zugänglich und kulturell angemessen sein und sie muss sich in geeigneter Lage befinden. Die Ausstattung muss grundlegende Bedürfnisse wie Schutz vor Witterung, Zugang zu Trinkwasser, Energie, sanitäre Anlagen und Notdienste decken. Zudem dürfen Unterbringungskosten nicht die Erfüllung anderer Grundbedürfnisse gefährden.

Barrierefreiheit muss gegeben sein. Für eine menschenrechtskonforme ordnungsrechtliche Unterbringung sind außerdem weitere Rechte zu wahren, etwa das Recht auf Privatsphäre, auf Gesundheit sowie auf Schutz vor Gewalt und Diskriminierung.

Rechtliche Grundlagen der Unterbringung

Zwar enthalten die Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsgesetze der einzelnen Bundesländer die Rechtsgrundlagen für die ordnungsrechtliche Unterbringung von Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind. Jedoch machen sie keine konkreten Vorgaben für die Umsetzung. Die Ausgestaltung der Unterbringung ergibt sich maßgeblich aus Rechtsansprüchen und Handlungsanforderungen aus anderen Rechtsbereichen (z. B. aus dem Grundgesetz und internationalen Menschenrechtsverträgen).

Für die Unterbringung sind grundsätzlich die Polizei-, Ordnungs- und Sicherheitsbehörden der Städte und Gemeinden zuständig. Die Rechtsaufsicht obliegt den übergeordneten staatlichen Behörden, die Fachaufsicht staatlichen Sonderaufsichtsbehörden.[4]

Eine Pflicht zur Unterbringung besteht nach herrschender Rechtsauffassung nur bei unfreiwilliger Obdachlosigkeit (Kapitel 2.1), da in diesen Fällen regelmäßig hochrangige Individualrechtsgüter akut gefährdet sind und damit das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit beeinträchtigt ist. Wer sich selbst helfen kann, muss nicht untergebracht werden. Die Anforderungen an den Nachweis von Eigenbemühungen dürfen jedoch nicht überzogen werden. Nur wenn elementare Grund- und Menschenrechte akut gefährdet sind und entsprechender unmittelbarer Handlungsbedarf und die höchste polizeiliche Gefahrenstufe besteht, insbesondere, wenn das Leben der betroffenen Person akut gefährdet ist, muss die Unterbringungsbehörde auch ohne den ausdrücklichen Willen der betroffenen Menschen eingreifen. Die Unterbringungspflicht besteht ganzjährig sowie ganztägig und gilt für alle unfreiwillig obdachlosen Personen, die sich in der jeweils zuständigen Gemeinde aufhalten – und zwar unabhängig davon, welche Herausforderungen dies ggf. mit sich bringt. Jeder Person sollten

[4] In einigen wenigen Ländern, zum Beispiel in Bayern, vollziehen die Gemeinden das örtliche Sicherheitsrecht – einschließlich der Obdachlosenunterbringung – im eigenen Wirkungskreis, sodass es keine Fachaufsicht gibt.

mindestens neun bis zehn Quadratmeter zur Verfügung stehen. Für Familien und Kinder gibt es besondere Anforderungen. Die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften ist zulässig, hat aber oft problematische Auswirkungen. Es wird daher empfohlen, Einzelunterbringung möglichst vorzuziehen (Kapitel 2.9.3 und 3).

Die Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung und Empfehlungen zu ihrer Ausgestaltung

Der Mindeststandard der Ausgestaltung der Unterkünfte wird von den Grund- und Menschenrechten vorgegeben. Über diesen hinaus werden die Städte und Gemeinden in ihrem weiten Handlungsermessen zur Ausgestaltung ihrer Unterkünfte im Wesentlichen nur durch ihre finanziellen Möglichkeiten eingeschränkt. Um Unterkunftskosten zu reduzieren, Konflikte zu vermeiden und die Integrationsmöglichkeiten obdachloser und von Obdachlosigkeit bedrohter Menschen zu erhöhen, liegt es nach diesem Leitfaden sowohl im Interesse der betroffenen Menschen als auch der Städte und Gemeinden, über die basalen Anforderungen hinauszugehen und integrationsfördernde Rahmenbedingungen zu schaffen.

Empfohlen wird eine möglichst wohnungsähnliche Unterbringung. Bei gemeinschaftlichen Unterbringungen sind hygienische und gesundheitliche Mindestanforderungen einzuhalten. Wohnungslose untergebrachte Menschen sollten in der Unterkunft postalisch erreichbar sein. Auf Schutz- und Sicherheitskonzepte sowie die durchgehende Präsenz von geschultem Personal sollte geachtet werden. Eine digitale Infrastruktur unterstützt die Realisierung von Teilhabe. Mitsprachemöglichkeiten bei der Organisation des gemeinschaftlichen Lebens in den Unterkünften sollten bestehen. Über vertrauliche Beschwerdewege sollten wohnungslose Menschen gegen Rechtsverstöße vorgehen können.

Je nach Größe und Struktur der Gemeinde oder Stadt variieren die Anforderungen an Planung und Steuerung der Unterbringung. Auch in kleinen Gemeinden ist eine sorgfältige Planung sinnvoll. Es wird empfohlen, kommunale Notversorgungskonzepte zu entwickeln, die die ordnungsrechtliche Unterbringung berücksichtigen. Bei Standortentscheidungen für Unterkünfte sollten neben baurechtlichen Vorgaben auch sozialräumliche, städtebauliche und sozialplanerische Aspekte beachtet werden.

Die Auswirkungen auf Quartiere und Infrastruktur erfordern detaillierte Analysen, etwa zur Sozialstruktur, zur Erreichbarkeit öffentlicher Einrichtungen und zum Bedarf an Plätzen in Kitas, Schulen oder Pflegeeinrichtungen. Kleine Gemeinden können durch Kooperationen, Großstädte durch zentrale Steuerung ihre Kapazitäten besser an den Bedarf anpassen. Unterbringungs- und Belegungskonzepte legen Zielgruppen, Zuständigkeiten, Standards und Maßnahmen zum Gewaltschutz fest, besonders für vulnerable Gruppen.

Clearingprozesse und individuelle Bedarfseinschätzungen können die Unterbringungsdauer verkürzen. Dabei wird geregelt und verbindlich vereinbart, wer die Wohnungsvermittlung, Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten oder die Nachbetreuung übernimmt. Ein Unterbringungskonzept sollte immer auch eine Strategie zur Wohnungsversorgung enthalten.

Sozialrechtliche Individualansprüche

Für untergebrachte Menschen können vielfältige sozialrechtliche Ansprüche von der Beratung bis zu Geld- und Sachleistungen bestehen. Zuständig sind die jeweiligen Sozialleistungsträger.

Die Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums nach dem SGB II und SGB XII werden für den Lebensunterhalt und den Krankenversicherungsschutz gewährt. Die Leistungen zum Lebensunterhalt bestehen für Bedarfe für Kosten der Unterkunft und Heizung, bei Wohnungswechsel oder zur Sicherung der Unterkunft.

Die Kinder- und Jugendhilfe unterstützt junge Menschen und ihre Familien bei Bedarf unter anderem mit Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe oder auch Jugendsozialarbeit. Diese im SGB VIII geregelten Hilfen sind unabhängig von der Unterbringung der jungen Menschen und ihrer Familien. Das SGB IX regelt das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Rehabilitation und Teilhabe. Leistungen nach dem SGB IX umfassen unter anderem medizinische Rehabilitation, Teilhabe am Arbeitsleben und soziale Teilhabe, Mobilitätshilfen oder Assistenzleistungen. Pflegebedürftige erhalten nach dem SGB XI Leistungen zur häuslichen Pflege, auch in Unterkünften. Fehlt der Anspruch auf Pflegeversicherung oder reichen die Mittel nicht aus, greift ggf. die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII – auch ohne Antrag.

Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII ist das zentrale Instrument der Wohnungsnotfallhilfen. Für Menschen in Unterkünften kann sie etwa die Unterstützung bei der Wohnungssuche, feste Beratungsangebote oder aufsuchende Hilfen umfassen.

Rechtskreisübergreifend gilt es, die Bedarfe und Ansprüche der Betroffenen zu ermitteln und ihnen die entsprechenden Hilfen zugänglich zu machen.

Zielgruppen mit besonderen Bedarfen

Untergebrachte Menschen haben unterschiedliche Bedarfe, die bei der Gestaltung von Unterkünften berücksichtigt werden müssen. Grundgesetz und Menschenrechte sehen besonderen Schutz für Kinder, Frauen, Familien, Menschen mit Behinderungen, LSBTIQ+*, Geflüchtete und Menschen mit Migrationsgeschichte vor.

Das Leben wohnungsloser Frauen ist stärker von Gewalt geprägt als das von wohnungslosen Männern (Kapitel 5.2). Frauen benötigen daher besonderen Schutz vor Gewalt. Die Istanbul-Konvention verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, Maßnahmen zum Schutz von Frauen und Mädchen vor Gewalt zu ergreifen. Separate Frauenunterkünfte mit ausschließlich weiblichem Personal bieten den besten Schutz. Wo dies nicht möglich ist, sorgen abschließbare Zimmer und Sanitäranlagen für Sicherheit und Privatsphäre. Einrichtungsbezogene Gewaltschutzkonzepte in Einrichtungen schützen nicht nur Frauen, sondern auch andere vulnerable Gruppen.

Das Grundgesetz (Art. 6 Abs. 1 GG) und internationale Abkommen stellen Ehe und Familie unter besonderen Schutz. Familien und Ehepaare ohne Kinder müssen gemeinsam untergebracht werden, um ihr Zusammenleben zu ermöglichen. Auch für nichteheliche Lebensgemeinschaften ist dies zu empfehlen. Familienunterkünfte und abgeschlossene Wohneinheiten sind am besten geeignet, um den Bedürfnissen von Familien gerecht zu werden. Auch Paare ohne Kinder sollten nach Möglichkeit in Doppelzimmern wohnen können.

Die UN-Kinderrechtskonvention garantiert Kindern und Jugendlichen Rechte wie Gehör, Bildung, Ruhe, Freizeit und Spiel. Unterkünfte müssen diesen Bedürfnissen gerecht werden und altersgerechte Räume für Spiel, Rückzug und Lernen bieten. Kooperationen mit Trägern der Kinder- und Jugendhilfe können den Zugang zu Freizeit- und Unterstützungsangeboten schaffen. Kinder und Jugendliche sollten die Möglichkeit haben, ihre Anliegen einzubringen.

Junge Volljährige stehen im Übergang zum Erwachsenenleben vor vielen Herausforderungen. Ihre besonderen Bedürfnisse sollten im Rahmen einer Unterbringung berücksichtigt werden; bei Bedarf auch in Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe.

Die UN-Behindertenkonvention garantiert Menschen mit Behinderung, gleichberechtigt an der Gesellschaft teilzuhaben und schützt sie vor Diskriminierung. Unterkünfte sollten den Bedarfen von Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen gerecht werden und Barrierefreiheit sicherstellen. Menschen im Rollstuhl benötigen andere Vorkehrungen als gehörlose, blinde oder psychisch oder suchterkrankte Menschen. Für Letztere

sind Einzelzimmer, geschultes Personal und Kooperationen mit anderen zuständigen Stellen wie zum Beispiel der Sucht- und Eingliederungshilfe besonders wichtig.

In größeren Städten sollten separate Unterbringungseinheiten für LSBTIQ+* Schutz vor Gewalt und Diskriminierung bieten und die nötige Privatheit gewährleisten. Geschlechtssensible Hilfen, Schutzkonzepte und Schulungen für einen diskriminierungsfreien Umgang mit dem Thema der sexuellen und geschlechtlichen Orientierung und Identität für Mitarbeitende sind in Gemeinden jeder Größe empfehlenswert.

Geflüchtete Menschen brauchen Zugang zu Sprach- und Integrationskursen, Weiterbildungs- und Qualifizierungsangeboten sowie Freizeit- und Kulturangeboten, um in Deutschland anzukommen. Kooperationen mit migrationsspezifischen Diensten erleichtern Orientierung und Unterstützung. Informationen zur Unterkunft und zu Angeboten im Umfeld sollten in mehreren Sprachen verfügbar sein.

Winternotprogramm, Kältehilfen und Hitzeschutz

Von Obdachlosigkeit bedrohte und betroffene Menschen haben bei extremen Außentemperaturen einen besonderen Schutzbedarf. Bei sehr niedrigen Temperaturen droht bei ungeschütztem Aufenthalt im Freien der Kältetod, bei anhaltender Hitze drohen Dehydrierung, Hitzschlag, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und durch die UV-Strahlung bedingte Erkrankungen.

Vorrangig müssen hierzu Städte und Gemeinden für entsprechende Witterungsbedingungen ausreichend Schutzeinrichtungen zur Verfügung stellen, eigene Gebäude notfalls für die Unterbringung öffnen oder private Räumlichkeiten anmieten. Die Objekte müssen so beschaffen sein, dass ausreichend Schutz vor gesundheitlichen Schäden besteht und jederzeit eine angenehme Raumtemperatur gehalten werden kann. Zu beachten sind die allgemeinen Vorgaben für Sicherheit und Hygiene sowie die Bedarfe besonders vulnerabler Gruppen. Empfohlen wird die trägerübergreifende Erarbeitung von (barrierefreien) Kälte- sowie Hitzeschutzkonzepten, die Einrichtung von „Kältenotrufen“ für Bürgerinnen und Bürger und die Sicherstellung der Versorgung wohnungsloser Menschen mit Trinkwasser, Lebensmitteln und Sonnenschutzmitteln.

Bei Bekanntwerden einer lebensbedrohlichen Situation schreitet die Polizei im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags ein. Im Einzelfall kann die betroffene Person, sofern andere Unterbringungsmöglichkeiten nicht in Betracht kommen, notfalls durch die Polizei auch gegen ihren Willen in polizeilichen Schutzgewahrsam genommen werden.

Dauerhafte Wohnraumversorgung

Zur Überwindung ihrer Wohnungsnotlage benötigen wohnungslose Personen eigenen, mietvertraglich abgesicherten Wohnraum. Die eigene Wohnung ist oftmals günstiger als eine ordnungsrechtliche Unterbringung. Somit ist soziale Wohnraumversorgung im Grundverständnis als Daseinsfürsorge aus ethischen sowie aus haushalterischen Gründen dringend geraten. Aufgrund des knappen Angebots an bezahlbarem Wohnraum in vielen Ballungsräumen und Universitätsstädten mit angespannten Wohnungsmärkten sowie formellen und informellen Barrieren am Wohnungsmarkt ist wohnungslosen Menschen der Zugang ohne institutionelle Unterstützung jedoch häufig nicht möglich.

Um einer Verfestigung der Notlagen vorzubeugen und auch die Unterbringungskosten zu senken, wird die Entwicklung von kommunalen Wohnungsversorgungskonzepten für wohnungslose Menschen empfohlen. Idealerweise erfolgt die Unterbringung bereits in Wohnraum, der von den betroffenen Personen zu einem späteren Zeitpunkt selbst angemietet werden kann. Um die Menschen bei der Wohnungsbeschaffung zu unterstützen, sollten persönliche Hilfen angeboten werden. Die strukturellen Nachteile der Zielgruppe am Woh-

nungsmarkt könnten durch spezifische Regelungen für höhere Angemessenheitsgrenzen in den örtlichen Richtlinien im Rahmen der Anerkennung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II und SGB XII bei der Anmietung von Wohnraum durch zuvor wohnungslose Haushalte ausgeglichen werden.

Empfehlungen der Begleitgruppe der Menschen mit Unterbringungserfahrung

In einem eigenen Kapitel kommentiert eine Begleitgruppe von wohnungslosen und ehemals wohnungslosen Menschen mit Unterbringungserfahrung die einzelnen Abschnitte dieses Leitfadens. Ausgehend vom Menschenrecht auf Wohnen betont die Begleitgruppe die grundsätzliche Bedeutung der Prävention zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und der zügigen (Re-)Integration in Wohnraum zu ihrer Überwindung. Gute Unterbringungsangebote werden nur insofern gebraucht, als Prävention und Wohnraumversorgung scheitern.

Aus ihrer Erfahrung mit Entrechtung und Stigmatisierung fordert die Gruppe nachdrücklich eine Ombuds- und Beschwerdestelle, die die Rechte obdachloser und von Obdachlosigkeit bedrohter Menschen schützt. Sie betont die Wahrung der Privatsphäre in Unterkünften und gibt konkrete Empfehlungen zu Hygiene, Brandschutz sowie zum Ausbau von Kälte- und Hitzeschutz. Zudem weist sie auf die besonderen Bedarfe bestimmter Gruppen hin, etwa von Menschen mit Autismus oder Getrennterziehenden. Die Begleitgruppe regt außerdem an, Peers als persönliche Beraterinnen und Berater oder Lotsen im Hilfesystem für wohnungslose Menschen einzubinden.

A

Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen

Einleitung 15

1 Grundgesetz und menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Ausgestaltung von Unterkünften 18

2 Rechtliche Grundlagen der Unterbringung 21

3 Die Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung und Empfehlungen zu ihrer Ausgestaltung 34

4 Sozialrechtliche Individualansprüche 56

5 Zielgruppen mit besonderen Bedarfen 73

6 Winternotprogramme, Kältehilfen und Hitzeschutz 91

7 Dauerhafte Wohnraumversorgung 94

Einleitung



Foto: envato/FamilyStock

Mit der Unterzeichnung der Erklärung von Lissabon (Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness) bekennt sich Deutschland zum gemeinsamen europäischen Ziel, Wohnungslosigkeit bis 2030 zu überwinden. Im April 2024 beschloss die Bundesregierung den Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit „Gemeinsam für ein Zuhause" (NAP-W, BMWSB 2024a), an dem verschiedene Bundesministerien und Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Bundesländer und Kommunen sowie Akteure aus der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft mitgewirkt haben.

Er enthält ein Bündel von Maßnahmen, die in Deutschland ergriffen werden, um dieses Ziel zu erreichen.

Eine der sechs inhaltlichen Leitlinien des Nationalen Aktionsplans gilt der bestmöglichen Versorgung obdachloser Menschen. „Falls Wohnungslosigkeit nicht verhindert werden kann, greift der Rechtsanspruch auf ordnungsrechtliche Unterbringung" (BMWSB 2024a: 18). Als eine Maßnahme sieht der Aktionsplan die „Erarbeitung von Empfehlungen zu Standards der Unterbringung in Notunterkünften" vor (ebd.: 33).

Die Unterbringung unfreiwillig obdachloser Menschen beruht auf den Sicherheits-, Ordnungs- und Polizeigesetzen der Bundesländer und obliegt als Maßnahme der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung den Städten und Gemeinden in Deutschland. Wie sie der Aufgabe nachkommen, entscheiden die Städte und Gemeinden in kommunaler Selbstverantwortung und im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen des Grundgesetzes und internationaler Vereinbarungen.

Der hier vorgelegte Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen ist als Orientierungshilfe gedacht. Er richtet sich an Personen und Institutionen, die damit befasst sind, Menschen unterzubringen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind. Die Erarbeitung erfolgte im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Die zentrale Forschungsfrage war: „Welche (Mindest-)Standards sollte eine adäquate und menschenwürdige Unterbringung obdachloser Menschen hinsichtlich der Ausstattung und Belegung der Unterkünfte sowie der Begleitung bzw. Betreuung der wohnungslosen Personen erfüllen?“ Dabei hat unter anderem eine wesentliche Bedeutung, welche Normen außerhalb des Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsrechts relevant für die Unterbringung wohnungsloser Menschen sind. Internationale Verträge und Konventionen und darauf basierende menschenrechtliche Verpflichtungen spielen dabei ebenso eine zentrale Rolle wie Rechtsansprüche nach den Sozialgesetzbüchern.

Die Ausarbeitung wurde von einem Expertenkreis von kommunalen Spitzenverbänden, Landesministerien und Kommunen, der Wissenschaft, von Fachverbänden der Wohlfahrtspflege und weiteren Akteuren begleitet. An den insgesamt sechs Sitzungen nahmen jeweils auch zwei bis drei Vertreterinnen und Vertreter aus der Begleitgruppe der Menschen mit Unterbringungserfahrung teil.[5]

Eine bedarfsgerechte und integrationsorientierte Unterbringung liegt aus Sicht dieses Leitfadens auch im Interesse der Städte und Gemeinden, für die die Aufgaben rund um die Notversorgung und Organisation sozialer Hilfen für wohnungslose Menschen mit erheblichen Herausforderungen verbunden sind. Oftmals sind sie sehr engagiert, die Prävention zu stärken, Konflikte zu vermeiden, die Integration von wohnungslosen Menschen in reguläre Mietverhältnisse zu befördern und durch verstärkte Auszüge mehr Dynamik in der Unterbringung zu erzeugen. Das kann nicht zuletzt dazu beitragen, den Bedarf an Unterbringungskapazitäten zu senken und die damit verbundenen Kosten zu reduzieren. Erfahrungsgemäß ist die ordnungsrechtliche Unterbringung mit deutlich höheren Kosten – etwa für Sicherheitspersonal, für die Einhaltung feuerpolizeilicher Auflagen, für die Anmietung und Instandhaltung von entsprechenden Räumlichkeiten oder die Durchsetzung in den Quartieren – verbunden als die Übernahme der Bedarfe für Unterkunft und Heizung für mietrechtlich gesicherte Wohnverhältnisse nach SGB II und SGB XII.

Im Sinne der Erklärung von Lissabon (Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness) sowie des Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit sollten alle Bemühungen möglichst darauf abzielen, die Notwendigkeit der Unterbringung von wohnungslosen Menschen zu reduzieren. Zuvor sollten alle Möglichkeiten zur Verhinderung von Wohnungsverlusten und Entlassungen aus Institutionen „auf die Straße“ ausgeschöpft werden.

[5] Diese Begleitgruppe setzte sich aus acht Personen zusammen, die aufgrund von Wohnungslosigkeit in verschiedenen Gemeinden Deutschlands selbst Erfahrungen mit der ordnungsrechtlichen Unterbringung gemacht haben. Die Expertinnen und Experten in eigener Sache unterstützten den Prozess der Ausarbeitung der Empfehlungen von Beginn an. Teil B der vorliegenden Veröffentlichung beinhaltet eine eigene Kommentierung durch die Begleitgruppe.

Dazu gehört, die Wohnungsnotfallprävention in den Städten und Gemeinden zu stärken und die Instrumente des Sozialrechts zu nutzen – von Leistungen zur Sicherung der Unterkunft bei Mietschulden und anderen Unterstützungsmaßnahmen nach dem SGB II und SGB XII, Entlassungsplanungen aus stationärer Jugendhilfe und Hilfen für junge Volljährige nach SGB VIII bis zur Sicherung der bestehenden Wohnung durch die Sozialhilfe bei vorübergehendem Haftaufenthalt von Personen, die bei Haftantritt die Voraussetzungen für Leistungen nach dem SGB II nicht mehr erfüllen. Prävention und die dauerhaft gesicherte Versorgung aller Menschen mit Wohnungen haben im Sinne der Überwindung der Wohnungslosigkeit Priorität.

Die Veröffentlichung beginnt mit einer Einordnung der polizei-, sicherheits- und ordnungsrechtlichen Unterbringung auf Grundlage des Grundgesetzes und der Menschenrechte. In Kapitel 2 werden rechtliche Grundlagen der Unterbringung nach den Sicherheits-, Ordnungs- und Polizeigesetzen der Bundesländer und der darauf basierenden Rechtsprechung (Obdachlosenpolizeirecht) behandelt. Kapitel 3 beleuchtet die Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung in Deutschland und enthält Empfehlungen zu ihrer Ausgestaltung und Steuerung. Es schließt ein Kapitel an, das auf individuelle, sozialrechtlich begründete Ansprüche eingeht, die bei der Unterbringung wohnungsloser Menschen bestehen können und zu berücksichtigen sind (Kapitel 4). Es folgen eigene Abschnitte zu besonderen Zielgruppen (Kapitel 5), zu den Besonderheiten im Rahmen von Kältehilfen und Hitzeschutz (Kapitel 6) und zur Wohnraumversorgung wohnungslos untergebrachter Haushalte (Kapitel 7). Die Empfehlungen in den einzelnen Kapiteln werden durch anschauliche Beispiele guter Praxis unterstützt.

1 Grundgesetz und menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Ausgestaltung von Unterkünften



Foto: envato/astakhovyaroslav

Obdachlosigkeit gefährdet die Würde des Menschen

Obdachlosigkeit gefährdet hochrangige Individualrechtsgüter: Die Würde des Menschen und das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit sind durch unfreiwillige Obdachlosigkeit akut gefährdet. Diese Rechtsgüter sind sowohl durch das Grundgesetz als auch durch die europäischen und internationalen Menschenrechtsverträge geschützt. Die Unterbringung unfreiwillig obdachloser Menschen soll diese hochrangigen Rechtsgüter schützen.

Das Grundgesetz schützt die Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG), das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG). Das Grundgesetz enthält zwar kein explizites Recht auf Wohnen, jedoch leitet das Bundesverfassungsgericht für bedürftige Personen die Sicherung der angemessenen Bedarfe für Unterkunft und Heizung als Bestandteile des physischen Existenzminimums aus dem Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ab (Art.1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 GG). Dies gilt unter anderem unabhängig von Herkunft oder Aufenthaltsstatus (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175-260).

Das Recht auf Wohnen ist bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 (Art. 25 Abs. 1 AEMR) enthalten. Es wurde als „Right to Adequate Housing", also als Recht auf angemessenes Wohnen oder auf eine angemessene Unterkunft, mit dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in einen verbindlichen Vertrag überführt (UN-Sozialpakt, Art 11 Abs. 1, als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard). Es ist aber auch

in weiteren internationalen und europäischen Menschenrechtsverträgen verankert, etwa der UN-Antirassismus-Konvention (Art. 5 lit. e, iii), der UN-Kinderrechtskonvention (KRK; Art. 27 Abs. 3) und der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK; Art. 19 lit. a). Durch entsprechende Zustimmungsgesetze sind diese Verträge gemäß Art. 59 Abs. 2 GG unmittelbar geltendes Recht in Deutschland und binden staatliche Stellen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.[6] Sie müssen deshalb auch bei der Frage, wie eine rechtskonforme Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung aussehen kann, berücksichtigt werden.

Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt

Deutschland erkennt als Vertragsstaat des UN-Sozialpakts „das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie, einschließlich Nahrung, Kleidung, Unterbringung sowie auf die stetige Verbesserung der Lebensumstände“ an (Art. 11 Abs. 1). Das hierin enthaltende Recht auf Unterkunft hat der Ausschuss zum UN-Sozialpakt konkretisiert (UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 1991). Es umfasst demnach mehr als nur „ein Dach über dem Kopf“. Die Angemessenheit einer Unterkunft muss landesspezifisch (in Bezug zur wirtschaftlichen Situation und dem allgemeinen Lebensstandard) beurteilt und an folgenden – für die Vertragsstaaten und somit auch Deutschland verpflichtenden – Kriterien gemessen werden: dem rechtlichen Schutz der Unterkunft, der Verfügbarkeit von Diensten, der Bewohnbarkeit, der Bezahlbarkeit, einem diskriminierungsfreien Zugang, einem geeigneten Standort und der kulturellen Angemessenheit (vgl. UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte [1991], Ziff. 8).

Gemäß dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ebd.) bedeutet die Bewohnbarkeit der Unterkunft etwa, dass eine menschenwürdige Unterkunft Schutz vor Witterung und gesundheitlichen Gefahren bieten sowie die körperliche Sicherheit gewährleisten muss. Der bauliche Zustand und die hygienischen Bedingungen in den Unterkünften müssen gewährleisten, dass das Recht auf Gesundheit nicht gefährdet wird. Zudem erfordert eine menschenwürdige Unterkunft ausreichend Platz und eine Grundausstattung mit wesentlichen Einrichtungsgegenständen und sanitären Anlagen. Sauberes Trinkwasser, Energie zum Kochen, Heizen und für die Beleuchtung gehören zu einer Mindestausstattung der Unterkünfte. Es müssen etwa Möglichkeiten zum Lagern von Lebensmitteln vorhanden sein und die Unterkünfte müssen einen Notfalldienst vorhalten. Die mit der Unterkunft verbundenen persönlichen Kosten dürften kein solches Niveau haben, dass die Erfüllung anderer Grundbedürfnisse bedroht oder gefährdet ist. Menschenrechtlich ist es außerdem erforderlich, dass der Standort der Unterkunft nicht die Wahrnehmung weiterer Rechte einschränkt (ebd.).

Dabei ist zu beachten, dass nicht nur das Recht auf Unterkunft bei der rechtskonformen Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung relevant ist. Als angemessen kann eine Unterkunft nur dann gelten, wenn sie in Über-

[6] Es gibt in Deutschland anders als bei anderen Konventionen keine direkte Übertragung der KRK in ein deutsches Gesetz. Diese Leitlinien gehen davon aus, dass die Regelungen zum Kindeswohl aus der KRK auch ohne nationales Gesetz bindend sind. Kinderschutz- und Kindeswohlregelungen sind in zahlreichen deutschen Gesetzen verankert (siehe auch Kapitel 2.3).

einstimmung mit anderen grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen steht. Relevant sind dabei etwa das (Grund-)Recht auf Privatsphäre (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 17 UN-Zivilpakt), das Recht auf Gesundheit (Art. 12 UN-Sozialpakt) und das Recht auf Schutz vor Gewalt (Art. 18 ff. Istanbul Konvention) bzw. körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2, S. 1 GG).

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat ausdifferenziert, was die Anforderungen aus dem UN-Sozialpakt sowie aus weiteren internationalen und europäischen Menschenrechtsverträgen für die Notunterbringung wohnungsloser Menschen aus seinem Verständnis bedeuten (vgl. Engelmann 2022: 18 ff.).

Diskriminierungsfreier Zugang zur Unterbringung

Ein diskriminierungsfreier Zugang bedeutet aus menschenrechtlicher Perspektive, dass die Unterbringung nicht davon abhängig gemacht werden darf, ob Sozialleistungen bezogen werden oder die Kosten der Unterbringung aus eigenen Mitteln bezahlt werden können. Auch bei von Obdachlosigkeit betroffenen Unionsbürgerinnen und -bürgern, die keine Sozialleistungen beziehen, besteht eine Unterbringungsverpflichtung zur Gefahrenabwehr. Die Pflicht zur Unterbringung besteht auch bei Mittellosigkeit. Ein diskriminierungsfreier Zugang bedeutet schließlich auch, dass Menschen mit Behinderung der Zugang nicht durch bauliche Barrieren versperrt ist.

2 Rechtliche Grundlagen der Unterbringung



Foto: envato/Vladdeep

Der folgende Abschnitt fasst die wichtigsten Grundsätze der ordnungsrechtlichen Unterbringung zusammen.

Rechtsgrundlage: Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsgesetze der Länder

Rechtsgrundlagen für die ordnungsrechtliche Unterbringung von obdachlosen Menschen, sind die Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsgesetze der einzelnen Bundesländer. Da jedes Bundesland über ein eigenes Polizei-, Sicherheits- oder Ordnungsgesetz verfügt, existieren keine bundeseinheitlichen Regelungen. Die formellen und materiellen Voraussetzungen für die ordnungsrechtlichen Maßnahmen richten sich somit nach dem jeweiligen Landesrecht.

Tabelle 1
Übersicht über die Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder

Bundesland	Name des Gesetzes
Baden-Württemberg	Polizeigesetz (PolG)
Bayern	Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Verordnungsgesetz, LStVG); Gesetz über Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz, PAG)
Berlin	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz, ASOG Bln)

Bundesland	Name des Gesetzes
Brandenburg	Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgisches Polizeigesetz, BbgPolG), Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz (OBG)
Bremen	Bremisches Polizeigesetz (BremPolG)
Hamburg	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG)
Hessen	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)
Mecklenburg-Vorpommern	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (Sicherheits- und Ordnungsgesetz, SOG-M-V)
Niedersachsen	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG)
Nordrhein-Westfalen	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW), Ordnungsbehördengesetz (OBG)
Rheinland-Pfalz	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG)
Saarland	Saarländisches Polizeigesetz (SPolG)
Sachsen	Sächsisches Polizeibehördengesetz (SächsPBG) und Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz (SächsPVDG)
Sachsen-Anhalt	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA)
Schleswig-Holstein	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz, LVwG)
Thüringen	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz, OBG)

Quelle: Zusammenstellung auf Basis der öffentlich verfügbaren Ordnungsgesetze der Länder

Die Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsgesetze der Länder enthalten keine speziellen Regelungen zur Unterbringung von obdachlosen Menschen. Dies gilt insbesondere für die Unterbringungspflicht der Gemeinden, für ihren Umfang und für die Voraussetzungen des Anspruchs auf Unterbringung. Die Dauer, die Art und Weise der Unterbringung und Anforderungen an die Unterkünfte sind nicht spezialgesetzlich geregelt.

Standards durch obergerichtliche Entscheidungen

Aus diesen Gründen wurden die Grundsätze zu der Unterbringung vorwiegend von der Rechtsprechung und der Literatur zum Polizei- und Ordnungsrecht entwickelt. Vor allem die Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe haben grundlegende Weichenstellungen vorgenommen.

Einige wenige Landesministerien haben auch bereits eigene Empfehlungen zur Unterbringung wohnungsloser Menschen vorgelegt. Dies gilt etwa für die Empfehlungen in Nordrhein-Westfalen (vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2022) und Bayern (vgl. Empfehlungen für das Obdach- und Wohnungslosenwesen 2023). Bereits im Jahr 1994 wurden in Sachsen entsprechende Empfehlungen veröffentlicht (Empfehlungen zur Unterstützung von Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit Bedrohten [Sachsen] 1994). Auch die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2013) und das Institut für Menschenrechte (vgl. Engelmann 2022) haben Empfehlungen zur Unterbringung wohnungsloser Menschen veröffentlicht. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge legte 2024 Empfehlungen „zur Stärkung der Durchlässigkeit der ordnungsrechtlichen Unterbringung hin zum System sozialer Hilfen“ vor. Mit dieser Unterlage will der Bund eine ergänzende Hilfestellung geben, wo bzw. für welchen (Teil-) Bereich keine Empfehlungen bestehen.

2.1 Freiwillige und unfreiwillige Obdachlosigkeit

Die Polizeirechtslehre unterscheidet zwei Formen der Obdachlosigkeit:

- Bei der freiwilligen Obdachlosigkeit ist die betroffene Person mehr oder weniger mit dem Zustand ihrer Obdachlosigkeit einverstanden. Nach heutigem Rechtsverständnis ist die Entscheidung jedes einzelnen Menschen, im Freien zu leben, Ausdruck und Folge des nach Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Grundrechts auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit. Dabei geht es auch um den Schutz vor Zwangsunterbringung. Die freiwillige Obdachlosigkeit stellt in der Regel keine polizeirechtliche Gefahrenlage dar und wird insoweit von der Rechtsordnung gebilligt. Niemand ist verpflichtet, ein „Dach über dem Kopf“ zu haben. Ausnahmen können dann bestehen, wenn durch den Aufenthalt im Freien, etwa bei Minusgraden, das Leben der betroffenen Person akut gefährdet ist und entsprechender unmittelbarer Handlungsbedarf besteht. Erhält beispielsweise die Polizei davon Kenntnis, dass eine Person zu erfrieren droht, muss sie in der Regel zum Schutz der bedrohten Grundrechte sofort einschreiten und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um den Erfrierungstod zu vermeiden.

Pflicht zur Unterbringung nur bei unfreiwilliger Obdachlosigkeit

- Demgegenüber beeinträchtigt die unfreiwillige Obdachlosigkeit das polizeirechtliche Schutzgut der „öffentlichen Sicherheit“. Sie liegt vor, wenn die betroffenen Menschen nicht Tag und Nacht über eine Unterkunft verfügen, die Schutz vor den „Unbilden“ des Wetters (Regen, Kälte, Hitze etc.) bietet, Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt und insgesamt den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung entspricht (so die ständige Rechtsprechung, u. a. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.11.2019 – 1 S 2192/19, juris, Rn 9).

2.2 Beeinträchtigung des Schutzgutes der „öffentlichen Sicherheit“ und Gefahrenabwehr als Aufgabe der Gemeinden

Die Aufgabe der Gefahrenabwehr besteht in erster Linie in der Abwehr von bestimmten Gefahren für bestimmte Rechtsgüter, wie zum Beispiel Leib und Leben von Menschen und der Verhinderung von Straftaten, Ordnungswidrigkeiten oder sonst durch zwingendes öffentliches Recht verbotenen Handlungen. Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfasst darüber hinaus den Schutz von subjektiven Rechten und Individualrechtsgütern. Durch die unfreiwillige Obdachlosigkeit werden hochrangige Individualrechtsgüter wie etwa das Recht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit akut gefährdet und damit das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit beeinträchtigt.

Gemeinden sind zur Unterbringung als „Gefahrenabwehr“ verpflichtet

Nach allen Polizei-, Ordnungs- und Sicherheitsgesetzen haben die Gemeinden die Aufgabe, Gefahren für das Schutzgut der „öffentlichen Sicherheit“ abzuwehren. Als allgemeine und unterste Polizei- bzw. Ordnungs-, Sicherheits- und Verwaltungsbehörde ist jede Gemeinde für die Wahrnehmung dieser Aufgabe sachlich zuständig.

2.3 Rechtsgrundlagen der ordnungsrechtlichen Unterbringung: Schutz hochrangiger Individualrechtsgüter

Unterbringung zum Schutz elementarer Rechte der von Obdachlosigkeit bedrohten Menschen

Nach heutigem Rechtsverständnis geht es bei den ordnungsrechtlichen Maßnahmen nicht mehr vorrangig um die Beseitigung „polizeiwidriger“ Zustände, sondern um den Schutz fundamentaler Rechte. Durch den Zustand der unfreiwilligen Obdachlosigkeit können mehrere Grundrechte der Betroffenen in unterschiedlicher Intensität konkret betroffen sein. Zu diesen Grundrechten zählen das Recht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG). Daneben enthält Art. 6 Abs. 1 GG unter anderem ein Gebot, Ehe und Familie durch staatliche Maßnahmen zu fördern. Zum Schutzbereich des Artikels 6 Abs. 1 GG gehört auch das eheliche Zusammenleben. Die Norm begründet neben einem objektiven Diskriminierungsverbot und Einrichtungsgarantien auch staatliche Schutzpflichten, damit dieses Zusammenleben gesichert werden kann. Weiter folgt aus dem Elterngrundrecht (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) als Pflicht im Interesse des Kindes und dem staatlichen Wächteramt (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG) die Verpflichtung zu einem Handeln zum Wohl des Kindes, auf welches das Kind nach Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art 6 Abs. 2 GG einen grundgesetzlichen Anspruch hat.

Auch Handlungsanforderungen und Rechtsansprüche aus anderen Rechtsbereichen sind zu beachten

Bei der Unterbringung sind weiterhin die zahlreichen europäischen und internationalen Menschenrechtsverträge zu beachten, zu deren Geltung und Umsetzung sich die Bundesrepublik verpflichtet hat (siehe Kapitel 1). Dabei sind nicht nur die genannten Grundrechte, sondern auch die Verpflichtungen aus den europäischen und internationalen Menschenrechtsverträgen von den Unterbringungsbehörden zu beachten. Und schließlich gelten für ordnungsrechtlich untergebrachte Personen auch die individuellen Rechtsansprüche und Handlungserfordernisse, die sich aus verschiedenen Bereichen der Sozialgesetzgebung ergeben und auf die weiter unten ebenfalls ausführlicher eingegangen wird (siehe Kapitel 4).

2.4 Der Zweck der ordnungsrechtlichen Unterbringung: Verschaffung eines „Dachs über dem Kopf“

Viele wohnungslose Menschen leben sehr lange in Obdachlosenunterkünften

Nach der Rechtsliteratur besteht der Zweck der ordnungsrechtlichen Unterbringung darin, dem von Obdachlosigkeit bedrohten Menschen zur Gefahrenabwehr vorübergehend eine behelfsmäßige und menschenwürdige Unterkunft zu überlassen. Hierbei wird zumeist angenommen, dass es sich nur um eine kurzfristige Einweisung zur Überbrückung einer Notsituation handelt. Der durch die Einweisung in eine gemeindliche Unterkunft geschaffene Zustand darf – selbst im Falle einer absehbar längerfristigen Unterbringung – weder von der Gefahrenabwehrbehörde noch von dem untergebrachten Menschen als Dauerlösung angesehen werden (so z. B. der Tenor in OVG Münster, Beschluss vom 24.03.2023 – 9 B 95/23, BeckRS 2023,5564, Rn 4). Die jährlich erhobenen Daten des Statistischen Bundesamtes zeigen allerdings, dass ein Großteil der Menschen monatelang, zum größten Teil sogar jahrelang in der gleichen Unterkunft lebt (vgl. BMWSB 2024b: 67–74) (siehe auch Kapitel 2.9).

Gewährleistung nur eines Existenzminimums

Da der Maßstab für eine „menschenwürdige“ Unterbringung in den Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsgesetzen nicht festgelegt ist, hat insbesondere die Rechtsprechung in zahlreichen Einzelfallentscheidungen Mindestanforderungen für eine „menschenwürdige“ Unterkunft festgelegt. Dabei geht die Polizeirechtslehre davon aus, dass die Gemeinden nur ein Existenzminimum gewährleisten müssen. Beispielhaft wird dazu auf einen Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Schleswig vom 19.10.2021 verwiesen. In den Gründen wird unter anderem ausgeführt: „Die Ordnungsbehörde ist lediglich verpflichtet, nach pflichtgemäßem Ermessen zur Behebung unmittelbarer Gefahren für Leib und Leben des Obdachlosen eine den Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft genügende vorübergehende Unterbringung zu ermöglichen. (…) Nach herrschender Rechtsauffassung reicht es somit zur Gefahrenbeseitigung aus, wenn eine Unterkunft zur Verfügung gestellt wird, in der eine eingewiesene Person leben kann, ohne dass ihre Menschenwürde beeinträchtigt wird“ (OVG Schleswig, Beschluss vom 19.10.2021 – 4 MB 51/21, BeckRS 2021, 31706, Rn 7).

Nur ein notdürftiges „Dach über dem Kopf“?

Diese Rechtsauffassung hat dazu geführt, dass in der Verwaltungspraxis die Anforderungen an eine ordnungsrechtliche Unterbringung auf das Maß reduziert wurden und werden, das der VGH Kassel in einem Beschluss aus dem Jahre 1991 als „zivilisatorisches Minimum“ beschrieben hat. Danach sind für eine menschenwürdige Unterbringung erforderlich „ein hinreichend großer Raum, der genügend Schutz vor Witterungsverhältnissen bietet, wozu im Winter die ausreichende Beheizbarkeit gehört, hygienische Grundanforderungen wie genügende sanitäre Anlagen, also eine Waschmöglichkeit und ein WC, eine einfache Kochstelle und eine notdürftige Möblierung mit mindestens einem Bett und einem Schrank bzw. Kommode sowie elektrische Beleuchtung“ (VGH Kassel, Urteil vom 25.06.1991 – 11 UE 3675/88 –, DVBl 1991: 1371).

Die Auffassung, wonach von Wohnungslosigkeit bzw. Obdachlosigkeit betroffene Menschen, die von der zuständigen Ordnungsbehörde in eine Unterkunft eingewiesen wurden, generell nur eine notdürftige Unterbringung beanspruchen können, wird jedoch in Expertenkreisen auch in Frage gestellt (vgl. Ruder/Pöltl 2019; Pöltl 2021; Engelmann 2022), zumal der Wohnungslosenbericht 2024 der Bundesregierung zeigt, dass zum Erhebungszeitpunkt 30 % aller untergebrachten wohnungslosen Personen seit mindestens zwei Jahren in der Unterkunft waren (vgl. BMWSB 2024b: 71, 74).

2.5 Vorliegen der höchsten polizeirechtlichen Gefahrenstufe

Für das Ordnungsrecht gilt: Weil hochrangige Rechtsgüter wie das Recht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit gefährdet sein können, kann die unfreiwillige Obdachlosigkeit eine erhebliche Gefahr für das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit – also die höchste Gefahrenstufe überhaupt – darstellen. Da bei bestehender Obdachlosigkeit der Eintritt der Gefahr mit „allerhöchster Wahrscheinlichkeit" zu erwarten ist und zeitlich unmittelbar bevorsteht, liegen die Voraussetzungen einer unmittelbaren oder gegenwärtigen Gefahr in der Regel vor.

Grundsätzlich hat die zuständige Gefahrenabwehrbehörde zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich erscheinen. Nach allgemeiner Auffassung wird das Ermessen eingeschränkt bzw. reduziert, wenn höchste Rechtsgüter bedroht werden und wenn die Polizei diese Gefahren ohne Vernachlässigung gleichgewichtiger Schutzgüter abwehren kann (zu den Stufen der Gefahr vgl. Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2023, § 3, Rn 125 ff.; BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, Barczak, § 6 PolG NRW, Rn 6, 31. Edition, Stand 15.05.2025; OVG Lüneburg, Beschluss vom 15.04.2024 – 11 ME 110/24, BeckRS 2024, 12880, Rn 14). Eine derartige Ermessensreduzierung kann insbesondere vorliegen, wenn die betroffene Person auf Hilfe existentiell angewiesen ist. Weil durch die unfreiwillige Obdachlosigkeit elementare Grund- und Menschenrechte akut gefährdet sein können, kann das den Gemeinden zustehende Entschließungsermessen „auf Null" reduziert sein (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.9.2019 – 1 S 1698/ 19, juris, Rn 5; Ruder/Pöltl, 2021, § 5, Rn 13 ff.). Die Unterbringungsbehörde muss dann einschreiten. Sie besitzt im Fall der Ermessensreduzierung „auf Null" kein Entschließungsermessen mehr und es besteht nur noch ein Handlungsermessen, wie sie die von Obdachlosigkeit betroffene Person unterbringt (z. B. Festlegung einer bestimmten Unterkunft, ihrer Größe, Ausstattung, Einrichtung, Belegung und dergleichen).

2.6 Umfassende Verpflichtung zur Unterbringung von obdachlosen Menschen

Das „letzte Netz" gilt für alle unfreiwillig obdachlosen Menschen

Nach der neueren Rechtsprechung insbesondere der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe sind die Gemeinden verpflichtet, grundsätzlich jeden Menschen unterzubringen, der unfreiwillig obdachlos ist und sich nicht mit eigenen Kräften oder Mitteln eine Unterkunft verschaffen kann. Die Unterbringungspflicht kann auch nicht davon abhängig gemacht werden, ob die obdachlose Person „unterbringungsfähig" ist. Als unterste, allgemeine Gefahrenabwehrbehörde hat die Gemeinde zum Schutz der von der Obdachlosigkeit bedrohten hochrangigen Rechtsgüter eines Menschen die letzte Absicherung innerhalb des sozialen und ordnungsrechtlichen Systems zu gewährleisten (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen 10.07.2019). Ähnlich haben auch der VGH Mannheim (27.07.2024) und der Bayerische VGH (27.12.2017) entschieden.

Nach dieser Rechtsprechung sind die Gemeinden verpflichtet, auch Menschen eine Unterkunft zu verschaffen, deren Unterbringung für die Behörden ggf. herausfordernd ist, unter anderem schwangere Frauen, ältere, psychisch oder körperlich erkrankte, sucht- und drogenabhängige, blinde, pflegebedürftige, verhaltensauffällige oder auch aggressive und gewalttätige[7] Menschen sowie Menschen mit Behinderung.[8] Die Verpflichtung der Gemeinde bleibt auch dann bestehen, wenn Dritte (privat-gewerbliche oder freie Träger) mit der Unterbringung beauftragt werden.

Die nahezu uneingeschränkte Unterbringungspflicht – verbunden mit den sozialgesetzlichen Unterstützungsansprüchen (siehe Kapitel 4) – stellt die Gemeinden vor Herausforderungen. Sozialrechtliche Beratungs-, Hilfe- und Unterstützungsangebote sind in vielen Fällen notwendig. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, ist es erforderlich, dass die Gemeinden eng mit den örtlichen und überörtlichen Trägern von sozialen Maßnahmen und ggf. von diesen beauftragten freien Trägern zusammenarbeiten und nach Bedarf professionelle Begleitung, aufsuchende Sozialarbeit und gruppenspezifische Hilfsangebote einbeziehen.

[7] Ausnahmen bestehen beim Vorliegen akuter Fremdgefährdung, die nach den Psychiatriegesetzen der Länder eine vorübergehende Unterbringung in der Psychiatrie erfordern können.

[8] Hierzu gibt es zahlreiche obergerichtliche Urteile, die hier nicht alle aufgeführt werden können. Im Fall einer psychisch erkrankten Frau hat das OVG Nordrhein-Westfalen klargestellt: „Als unterste, allgemeine Gefahrenabwehrbehörde hat die Gemeinde zum Schutz der von der Obdachlosigkeit bedrohten hochrangigen Rechtsgüter eines Menschen die letzte Absicherung innerhalb des sozialen und ordnungsrechtlichen Systems zu gewährleisten. (..) Die Ordnungsbehörde gewährleistet damit gewissermaßen die letzte Absicherung innerhalb des sozialen und ordnungsrechtlichen Systems. Auch ein unangepasstes oder nicht sozialadäquates Verhalten der obdachlosen Person ändert an dieser grundsätzlichen Verpflichtung … nichts." (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10.07.2019 – 9 B 882/19, BeckRS 2019). Vgl. auch VGH München, Beschluss vom 27.12.2017 – 4 CS 17.1450, BeckRS 2017, 138437, Rn 13, sowie VGH Mannheim, Beschluss vom 27.11.2019 – 1 S 2192/19

Unterschiedliche Regelungen zu Rechts- und Fachaufsicht

Bei der Aufgabe der Gemeinden, Gefahren für das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit abzuwehren, muss je nach landesrechtlicher Regelung unterschieden werden:

In den meisten Bundesländern handelt es sich traditionell um eine an die Kommunen übertragene Aufgabe, also um eine Angelegenheit, bei der die Aufgabenzuordnung beim Land liegt, die Aufgabenwahrnehmung jedoch auf die Gemeinden delegiert wurde. In diesen Fällen nehmen die Gemeinden die Aufgabe der ordnungsrechtlichen Unterbringung als (übertragene) Pflichtaufgabe wahr. Sie unterliegen bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe dann nicht nur der Rechtsaufsicht, sondern zusätzlich auch der Fachaufsicht. Die Fachaufsicht umfasst sowohl die Prüfung der Gesetzmäßigkeit als auch die der Zweckmäßigkeit einschließlich der Ausübung des Ermessens. Die Fachaufsicht wird durch die in den Landespolizei- und Ordnungsgesetzen bestimmten staatlichen Sonderaufsichtsbehörden ausgeübt (z. B. Landratsämter, Regierungspräsidien, Innenministerien als oberste Landespolizeibehörden, je nach landesrechtlicher Regelung).

Die Fachaufsichtsbehörden können im Rahmen ihres Weisungsrechts den Gemeinden unbeschränkt Weisungen erteilen (vgl. § 110 Abs. 1 S. 1 PolG BW). Unbeschränkt bedeutet, dass sich das Weisungsrecht auf alle Tätigkeitsbereiche – einschließlich der Ermessensausübung durch die weisungsunterworfene Behörde – erstreckt. Sie können daher den Gemeinden – in einer Einzelanweisung oder in einer Dienstanweisung generell – vorschreiben, ob und in welchen Fällen sie obdachlose Menschen unterbringen müssen. Mit diesem Weisungsrecht können die Aufsichtsbehörden jederzeit in die Verwaltung der allgemeinen Polizeibehörden (= Gemeinden) eingreifen. Die Gemeinden haben diesen Weisungen Folge zu leisten. Die angewiesene Gemeinde ist verpflichtet, die Maßnahme auszuführen. Förmliche Rechtsbehelfe wie Widerspruch oder Anfechtungsklage gegen derartige fachliche Weisungen sind grundsätzlich ausgeschlossen, da die Weisungen lediglich behördeninterner Natur sind. Den Fachaufsichtsbehörden stehen ausreichend Mittel zur Verfügung, ihr Weisungsrecht durchzusetzen – notfalls können sie selbst eine Einweisungsverfügung erlassen, an die die Gemeinde gebunden ist. Das sogenannte aufsichtsrechtliche Selbsteintrittsrecht ermächtigt jede Fachaufsichtsbehörde, die erforderlichen Maßnahmen an Stelle der angewiesenen Gemeinde zu treffen.

In wenigen Bundesländern wie zum Beispiel in Bayern oder Brandenburg erfüllen die Gemeinden die ordnungsrechtliche Aufgabe der Unterbringung von obdachlosen Menschen im eigenen Wirkungskreis. Hierbei handelt es sich um eine sogenannte pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, bei denen das „Ob“ der Aufgabenerfüllung vorgegeben ist. Über das „Wie“ können die Städte und Gemeinden im Rahmen der Gesetze selbst entscheiden. In diesen Fällen besteht nur eine Rechtsaufsicht der übergeordneten staatlichen Behörden. Die Rechtsaufsichtsbehörden haben die Gemeinden bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe zu beraten und die Gesetzmäßigkeit des Handelns der Verwaltung zu kontrollieren. Dazu gehört unter anderem die Überwachung der Einhaltung wesentlicher Verfahrensvorschriften und die Einhaltung des materiellen Rechts. Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde besitzt ein Beanstandungs- und Aufhebungsrecht. Weigert sich zum Beispiel eine Gemeinde generell, obdachlose Menschen unterzubringen, kann die Rechtsaufsichtsbe-

hörde dieses Verhalten wegen Gesetzwidrigkeit rügen und von der Gemeinde verlangen, dass sie ihre Unterbringungspflicht erfüllt. Gegen eine eventuelle Beanstandungsverfügung kann die betroffene Gemeinde Rechtsmittel wie Widerspruch/Klage erheben.

In den Bundesländern ist in der Regel das jeweilige Innenministerium die oberste Polizei-, Ordnungs- und Rechtsaufsichtsbehörde.

Subjektiv-öffentliches Recht auf Einschreiten

Wegen des Ausmaßes und der Schwere der drohenden Gefahr für die bedrohten fundamentalen Rechte besitzen aktuell obdachlose Personen gegenüber der Gefahrenabwehrbehörde ein subjektiv-öffentliches Recht auf Einschreiten. Dieser Unterbringungsanspruch kann vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit geltend gemacht werden. Wie die hier zitierten Gerichtsentscheidungen zeigen, haben Betroffene ihren Unterbringungsanspruch vor Gericht geltend gemacht und durchgesetzt.[9] In vielen Fällen haben die Gerichte Maßstäbe für eine menschenwürdige Unterbringung gesetzt.

2.7 Örtliche Zuständigkeit

Zuständig ist die Gemeinde, in der sich die von Obdachlosigkeit betroffene Person aktuell aufhält

Die ordnungsrechtliche Aufgabe der Obdachlosenunterbringung ist grundsätzlich von der Gemeinde wahrzunehmen, in deren Zuständigkeitsbereich (Gemeindegebiet/Dienstbezirk) die dem gefahrenabwehrrechtlichen Schutz unterstellten Rechtsgüter aktuell gefährdet oder schon verletzt werden. Das ist regelmäßig die Gemeinde, in der sich die obdachlose Person tatsächlich aufhält und wo sie die Unterbringung begehrt. Es kommt nicht darauf an, wo wegen des Verlusts der bisherigen Wohnung die Obdachlosigkeit eingetreten ist, wo der obdachlose Mensch seinen letzten Wohnsitz hatte oder wo er zuletzt polizeilich gemeldet war. Es muss die sachlich zuständige Ortspolizeibehörde handeln, in deren Zuständigkeitsbereich die Obdachlosigkeit und somit die Gefahr für die öffentliche Sicherheit aktuell besteht. Welche Behörde örtlich zuständig ist, richtet sich nach den jeweiligen landesrechtlichen Polizei-, Ordnungs- und Sicherheitsgesetzen. Die Zuständigkeit der Gemeinde, in der sich die obdachlose Person tatsächlich aufhält, ist durch zahlreiche obergerichtliche Urteile bestätigt (vgl. als ein Beispiel unter vielen: VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.09.2019 – 1 S 1698/1). In einem Urteil des VGH München von 2024 wird ausgeführt: „Nach der Rechtsprechung des Senats umfasst die aus der Funktion als untere Sicherheitsbehörde folgende, zum eigenen Wirkungskreis zählende kommunale Aufgabe der Obdachlosenfürsorge nicht nur Personen, die in der Gemeinde vor Eintritt der Obdachlosigkeit bereits ihren Wohnsitz gehabt haben oder sonst einen Bezug zu der Gemeinde aufweisen können. Eine örtliche Gefahrenlage besteht ebenso bei neu zugezogenen Personen, die wegen des Fehlens einer Unterkunft individuellen Gesundheitsgefahren ausgesetzt sind“ (VGH München, Beschluss vom 30.04.2024, CE 24.627, BeckRS 2024/12209, Rn 10).

[9] Hinweise zur Rechtsdurchsetzung gibt die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe unter https://www.bagw.de/de/publikationen/arbeitshilfen-ordnungsrecht

Alle Deutschen genießen nach Art. 11 Abs. 1 GG Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet. Dies gilt auch für von Obdachlosigkeit betroffene Personen, die Deutsche im Sinne des Art. 11 Abs. 1 GG sind. Freizügigkeit bedeutet die Möglichkeit, an jedem Ort innerhalb des Bundesgebiets Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen. Freizügigkeit gilt nach Artikel 21 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) auch für die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Im Rahmen ihres Grundrechts auf freie Wahl des Wohnsitzes können obdachlose Personen in der Regel selbst entscheiden, an welchem Ort sie leben und untergebracht werden wollen. Eine Verwaltungspraxis, die einen Unterkunft begehrenden Menschen an die Gemeinde seines früheren regulären Wohnorts verweist, ist daher rechtswidrig und verletzt sein Grundrecht auf Freizügigkeit (vgl. VGH München, Beschluss vom 11.01.2022 – 4 CE 21.3094, BeckRS 2022, 10648, Rn 13 unter Hinweis auf BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, BVerfGE 134, 242 Rn. 253).

Anders ist die Situation bei Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, die als Asylberechtigte, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention oder subsidiär Schutzberechtigte anerkannt worden sind oder denen erstmals ein humanitärer Aufenthaltstitel nach den §§ 22, 23, 24 Abs. 1 oder § 25 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz erteilt worden ist. Diese sind nach § 12a Abs. 1 Aufenthaltsgesetz grundsätzlich verpflichtet, für den Zeitraum von drei Jahren in dem Bundesland ihren Wohnsitz zu nehmen, in das sie zur Durchführung ihres Asylverfahrens oder im Rahmen ihres Aufnahmeverfahrens zugewiesen bzw. verteilt worden sind. Zu Ausnahmen und Details wird auf den Wortlaut des Gesetzes verwiesen.

2.8 Vorrang der Selbsthilfe

Wer staatlichen Schutz vor drohender Obdachlosigkeit begehrt, ist gehalten, dieser Gefahr zunächst durch intensive eigene Bemühungen für eine Unterkunft entgegenzuwirken. Nach der vorherrschenden Rechtsprechung besteht kein Anspruch auf ordnungsrechtliches Einschreiten, soweit und solange die obdachlose Person die Gefahr aus eigenen Kräften oder mithilfe der Sozialleistungsträger in zumutbarer Weise und Zeit beheben kann. Die Selbsthilfe des Betroffenen hat stets Vorrang vor ordnungsrechtlichen Maßnahmen (vgl. OVG Schleswig, Beschluss vom 19.10.2021, 4 MB 51/21, BeckRS 2021, 31706, Rn 7).

Der Grundsatz des Vorrangs der Selbsthilfe ist im Polizei- und Ordnungsrecht von der Rechtsprechung entwickelt worden. Polizeirechtlich betrachtet geht es um die Konkretisierung des Gebots der Erforderlichkeit. Erforderlich ist die Unterbringung, wenn sie zum Schutz der bedrohten Grund- und Menschenrechte notwendig ist.

Die Anforderungen an den Nachweis, dass die (unfreiwillige) Obdachlosigkeit nicht aus eigener Kraft beseitigt werden kann, dürfen nicht überzogen werden. Ist zum Beispiel amtsbekannt, dass in einer Stadt akute Wohnungsnot besteht und keinerlei Aussichten bestehen, eine Mietwohnung zu finden, können von einem Betroffenen nicht ohne Weiteres Nachweise über die (vergeblichen) Bemühungen gefordert werden, eine Wohnung anmieten zu können (z. B. Vorsprache bei Wohnungsunternehmen und privat Vermietenden, Immobilienvermittlung, Wohnungsanzeigen und dergleichen, vgl. VGH München, Be-

schluss vom 27.10.2017; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.12.2019, Rn 7, Ziffer 1, VGH München, Beschluss vom 20.07.2021, Ziffer 4.; VGH München, Beschluss vom 16.04.2020, Ziffer 5).

2.9 Mindestanforderungen – Beispiele aus der aktuellen Rechtsprechung

Die Grundsätze der ordnungsrechtlichen Unterbringung werden durch zahlreiche Einzelentscheidungen obergerichtlicher Instanzen geprägt. Allerdings gehen die Gerichte zumeist von einer kurzfristigen Unterbringung aus, was der Realität vieler ordnungsrechtlich untergebrachter Menschen nicht entspricht (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 24.03.2023 – 9 B 95/23, BeckRS 2023,5564, Rn 4; siehe auch Ruder 2020: 448 ff.). Daher sollte bei der Anwendung entsprechender Gerichtsentscheidungen immer auch die Frage berücksichtigt werden, ob aufgrund längerer Unterbringung höhere Standards sachgerecht oder auch erforderlich sind. Der Wohnungslosenbericht 2024 der Bundesregierung weist aus, dass zum Erhebungszeitpunkt von allen untergebrachten wohnungslosen Personen 30 % seit mindestens zwei Jahren in der Unterkunft waren. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer lag bei 122 Wochen, in Unterkünften von Gemeinden oder Gemeindeverbänden lag sie mit 132 Wochen, also zweieinhalb Jahren, noch höher (vgl. BMWSB, 2024b: 71, 74).

Als Beispiele werden hier ausdrücklich hervorgehoben:

2.9.1 Anspruch auf ganzjährige/-tägige Unterbringung

Unterbringungsanspruch gilt 24/7 und das ganze Jahr über

Der Unterbringungsanspruch obdachloser Personen besteht unabhängig von der Jahreszeit, also das ganze Jahr über. Weiterhin sind sie regelmäßig so unterzubringen, dass sie ganztägig, also auch tagsüber, Schutz vor der Witterung erhalten. Eine Trennung von Übernachtungsplatz und Aufenthaltsraum wird dann für zumutbar gehalten, wenn die Räumlichkeiten ohne größeren Aufwand, in der Regel fußläufig, erreichbar sind. Nach Meinung des VGH Mannheim ist eine Entfernung zwischen der Tages- und der Nachtunterkunft von 1,5 bis 1,8 km (ca. 30 Minuten Gehzeit) zumutbar, wenn für die Eingewiesenen die Möglichkeit besteht, in der Einrichtung für die Nacht ihre persönliche Habe sicher zurücklassen zu können (vgl. VGH BW, Beschluss vom 24.02.1993 – 1 S 279/93 – juris, Rn 8).

2.9.2 Größe der Unterkunft

Zur Größe der Unterkunft, die einer eingewiesenen Person bzw. einer Familie mindestens zur Verfügung stehen muss, gibt es eine gefestigte Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Personen ab Vollendung des sechsten Lebensjahres sollten mindestens neun bis zehn qm Wohnfläche zur Verfügung stehen. Hierbei kann im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung auch berücksichtigt werden, ob es sich um eine absehbar nur kurzfristige obdachmäßige Unterbringung handelt oder ob die Obdachlosigkeit perspektivisch länger andauern wird (vgl. Pöltl 2023, § 6, Rn 56; Ruder 2020: 401, 447, 449; Ehmann 2019). Nach Ansicht von OVG Nordrhein-Westfalen können als Ausgangspunkt die wohnungsaufsichtsrechtlichen Anforderungen von 9 m^2 je

Bewohner über sechs Jahren dienen (Beschluss vom 06.03.2020 – 9 B 187/20, juris, R 20). In der Urteilsbegründung wird auch mit Verweis auf andere Urteile auf eine Mindestfläche von 10 m² pro Person als „Faustformel" verwiesen (Verweis auf VG Neustadt [Weinstraße], Beschluss vom 03.06.2014 – 5 L 469/14 und VG Augsburg, Beschluss vom 12.01.2015 – Au 7 E 14.1792). Auch das VG Köln benennt in seinem Beschluss vom 16.02.2021 – 22 L 182/21 eine „in der Rechtsprechung angewandte ‚Faustformel' von 9 bis 10 m². Der bayerische Verwaltungsgerichtshof hat mit seinem Beschluss vom 26.04.1993 für einen alleinstehenden Erwachsenen 10 m² für ausreichend angesehen (vgl. BayVGH, Az. 21 B911461). Auch mit dem Urteil des Bayerischen VGH zur Zumutbarkeit einer Unterkunft von 63,5 m² für eine siebenköpfige Familie wird die Mindestfläche von 9 m² pro Person bei Familien nicht unterschritten (vgl. BayVGH, Urteil vom 14.08.1990, 21 B 90.00335).

Mindestflächenanforderungen

Für die Unterbringung von Familien gelten besondere Anforderungen an die zur Verfügung stehende Unterkunft. Sie muss je nach Anzahl der Familienmitglieder eine ausreichende Mindestfläche aufweisen. Hierbei ist den schutzwürdigen Belangen von Kindern Rechnung zu tragen. Weiterhin muss die Unterkunft nach ihrem Zuschnitt Rückzugsmöglichkeiten für einzelne (erwachsene) Familienangehörige bieten. Aus diesen Gründen ist zum Beispiel für eine längerfristig wohnungslose fünfköpfige Familie eine 30 qm große Unterkunft nicht ausreichend (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 06.03.2020 – 9 B 187/20, juris, Leitsatz 2 bis 4. In RN 6 heißt es: „Die Unterbringung einer 5-köpfigen Familie in zwei Zimmern von insgesamt 30 qm Größe genügt auch unter Berücksichtigung des der Antragsgegnerin im Anwendungsbereich des § 14 Abs. 1 OBG NRW zustehenden Ermessens nicht den Anforderungen an die Zuweisung einer Unterkunft zur Unterbringung von Obdachlosen." Der Leitsatz lautet: „Bei einer nicht nur vorübergehenden Obdachlosenunterbringung sollte die Unterkunft pro Person eine Größe von 10 qm aufweisen". Im Urteil wird auch darauf verwiesen, dass zu berücksichtigen sei, „ob zusätzlich zum Schlafraum Gemeinschaftseinrichtungen wie Küche und Tagesraum zur Verfügung stehen").

Da in der Rechtsprechung zumeist davon ausgegangen wird, dass bei einer Unterbringung nur das Existenzminimum zu gewährleisten ist, halten die Gerichte Anforderungen an die Ausstattung, wie zum Beispiel Warmwasseranschluss, Internetanschluss, Nutzung von Kühlschrank, Waschmaschine und dergleichen, oftmals grundsätzlich nicht für erforderlich. Auch Einzelfragen wie die Lage der Unterkunft, Entfernung zu Einkaufsmöglichkeiten, Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr, Schulweg, Erreichbarkeit von Arztpraxen, Kindertagesstätten oder des Arbeitsplatzes sind nach dieser Rechtsauffassung grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Für eine integrationsgeeignete Unterbringung sind solche Kriterien, auch wenn sie in der Rechtsprechung noch keine Rolle spielen, aber durchaus von Belang, insbesondere wenn es sich um längerfristige Unterbringungen handelt.

2.9.3 Grundsatz der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften

Nach gängiger Rechtsprechung hat eine eingewiesene Person keinen Anspruch auf Überlassung eines Raumes, der ihr zur alleinigen Nutzung zur Verfügung steht (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24.03.2023 – 9 B 95/23, BeckRS 2023, 5564, Rn 3; vgl. auch VG Köln, Beschluss vom 04.04.2024 – 22 L 485/24, BeckRS 2024, 8531, Rn 6; Ruder 2020). Vielmehr ist grundsätzlich eine Einweisung in Gemeinschafts- und Sammelunterkünfte mit Schlaf- und Tagesräumen für mehrere Personen zumutbar. Die Verpflichtung, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu leben, gilt auch dann, wenn die eingewiesenen Personen unterschiedliche Volks- und Staatsangehörigkeiten aufweisen.

Gerichte sehen Einzelzimmerunterbringung nur in Ausnahmefällen vor

Nach der bislang überwiegenden Rechtsauffassung kann nur in Ausnahmefällen beim Vorliegen eines Zusatzbedarfs ein Anspruch auf Versorgung mit einem Raum, der dem Betreffenden für sich allein zur Verfügung steht, bestehen. Sind besondere Umstände gegeben wie zum Beispiel Schwangerschaft, Alter, körperliche und psychische Erkrankungen sowie Pflegebedürftigkeit, bedarf es einer einzelfallbezogenen Prüfung, ob eine grundsätzlich zur Unterbringung von obdachlosen Menschen geeignete Unterkunft auch für die konkrete von Obdachlosigkeit betroffene Person zumutbar ist. Die Zuweisung eines Raums zur alleinigen Nutzung kommt nach diversen Gerichtsurteilen vor allem dann in Frage, wenn einzig durch die Zurverfügungstellung eines Einzelzimmers eine die Grundrechte auf Menschenwürde und körperliche Unversehrtheit achtende Unterbringung gewährleistet sei oder wenn ernsthafte gesundheitliche Schädigungen zu befürchten seien. Hierbei bedarf es jeweils einer einzelfallbezogenen Beurteilung, ggf. unter Heranziehung ärztlicher Stellungnahmen insbesondere auch des Amtsarztes (vgl. beispielsweise OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24.03.2023 – 9 B 95/23, BeckRS 2023, 5564, Rn 3).

Dass in der Folge viele alleinstehende Obdachlose darauf verwiesen werden, in Gemeinschafts- oder Sammelunterkünften zu leben, kann für die Betroffenen mit gravierenden Einschränkungen ihrer Grund- und Menschenrechte verbunden sein. Gleiches gilt für andere Rechtsentscheidungen, die eine kurzfristige Unterbringung unterstellen und daher erhebliche Einschränkungen für zumutbar halten.

Wenngleich die Gerichte und große Teile der Rechtsliteratur in ihrer bislang dominierenden Interpretation nur eine „Minimalausstattung“ fordern, können die Gemeinden diese im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung überschreiten. Dafür gibt es vor dem Hintergrund grundgesetzlicher Verpflichtungen und internationaler Vereinbarungen, aber auch angesichts der Tatsache, dass viele wohnungslose Menschen nicht nur kurzfristig untergebracht sind, gute Gründe, auf die im Folgenden noch näher eingegangen wird. Die Entscheidung, welche Unterkünfte sie für die Unterbringung von obdachlosen Menschen zur Verfügung stellen und wie sie diese Einrichtungen ausstatten, ist eine Aufgabe, die die Gemeinden im Rahmen ihres Rechts auf kommunale Selbstverwaltung wahrnehmen.

3 Die Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung und Empfehlungen zu ihrer Ausgestaltung



Foto: envato/pro_creator

3.1 Die kommunale Selbstverwaltung: Freiheit bei der Ausgestaltung der Unterbringung

Nach Art. 28 Abs. 2 GG haben die Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Aufgaben, die den Gemeinden verfassungsrechtlich übertragen wurden, nehmen sie in Ermessens-, Gestaltungs- und Weisungsfreiheit, nach „Gesetz und Recht" wahr (Art. 20 Abs. 3 GG), also insbesondere nach Verfassungsrecht und sonstigem nationalen Recht. Sie können im Rahmen ihres Ermessens selbst entscheiden, wie sie ihre Unterkünfte ausstatten und die Unterbringung regeln. Dabei sind unter anderem das Recht auf eine menschenwürdige Unterkunft aus Art. 20 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG sowie die einschlägigen menschenrechtlichen Verpflichtungen zu beachten.

Gemeinden können Mindestanforderungen überschreiten

Im Ermessen der Gemeinden liegt es, Mindestanforderungen aus fachlichen oder praktischen Gründen zu überschreiten. Grenzen sind ihnen dabei vor allem durch ihre Leistungsfähigkeit und finanziellen Möglichkeiten unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze gesetzt. Viele Städte und Gemeinden stehen aufgrund angespannter Haushaltslagen und einer hohen Zahl von Menschen, die keine Wohnung finden und daher untergebracht werden müssen, vor erheblichen Problemen.

Allerdings können geringe Standards bei der Unterbringung auch dazu beitragen, Problemlagen zu verschärfen. Sie erweisen sich oftmals auch als besonders teuer, beispielsweise wegen hoher Instandhaltungskosten (durch dichte Belegung und bauliche Provisorien) und der Notwendigkeit zur Konfliktregulierung. In der Regel ist der Wohnungserhalt kostengünstiger als die Unterbringung.

3.2 Wie Unterbringungsnotwendigkeiten entstehen

Bedrohen Mietschulden oder andere Mietvertragsverletzungen ein bestehendes Mietverhältnis, hat die Wohnungsnotfallprävention der Städte und Gemeinden, der Jobcenter, der Sozialbehörden und der Träger der freien Wohlfahrtspflege zunächst die Aufgabe und die Chance, einen bevorstehenden Wohnungsverlust noch abzuwenden. Das kann zum Beispiel dadurch geschehen, dass bei Konflikten zwischen Mieterhaushalt und Vermieterseite vermittelt wird, oder dass Leistungen zur Sicherung der Unterkunft bei Mietschulden gewährt werden, wenn die leistungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Im gesamten Prozess von der Kündigung bis zur Zwangsräumung bestehen Möglichkeiten dazu.

Wie kommt es zur Notwendigkeit der Unterbringung? Wege in die Obdachlosigkeit

Unterbringungsnotwendigkeiten ergeben sich in den Fällen, in denen Präventionsbemühungen scheitern oder in denen eine Wohnungssicherung von vornherein nicht (mehr) möglich ist:

- Wohnungsverluste durch Kündigung können spätestens zum Zeitpunkt der Zwangsräumung dazu führen, dass Haushalte wohnungslos werden und sich nicht selbst mit einer Unterkunft versorgen können. Bis es dazu kommt, muss im Wege einer Räumungsklage ein Räumungstitel erwirkt worden sein, mit dem Vermieterinnen und Vermieter eine Zwangsräumung beantragen. Die damit beauftragten Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher müssen nach § 130 Abs. 3 der „Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher (GVGA)" die für die ordnungsrechtliche Unterbringung von obdachlosen Menschen zuständige Stelle „unverzüglich" informieren, wenn „zu erwarten (ist), dass der Räumungsschuldner durch Vollstreckung des Räumungstitels obdachlos werden wird". Viele Städte und Gemeinden sind zum Zeitpunkt der Räumung vor Ort, um zu prüfen, ob ein Mietverhältnis wieder hergestellt werden kann, oder aber, um eine ordnungsrechtliche Unterbringung des zwangsgeräumten Haushaltes zu veranlassen. Erfahrungsgemäß verlassen jedoch viele von Kündigung betroffene Haushalte auch schon vor dem Zwangsräumungstermin ihre Wohnung und melden sich erst bei den für die Unterbringung zuständigen Stellen, wenn sie ihre informellen Übernachtungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben, also etwa nicht mehr bei Bekannten oder Verwandten unterkommen.

- Obdachlosigkeit entsteht oftmals auch nach Entlassung aus Institutionen, etwa wenn Menschen ohne Wohnung aus der Haft, aus Therapieeinrichtungen oder aus der stationären Jugendhilfe entlassen werden. Letzteres geschieht insbesondere häufig, wenn junge Menschen volljährig geworden sind. Auch in diesen Fällen sollte eine drohende Obdachlosigkeit durch eine rechtzeitige Wohnungsvermittlung vor Verlassen der Einrichtung oder an-

dere geeignete Maßnahmen verhindert werden. Schließlich können junge Erwachsene auch zu „Unterbringungsfällen" werden, wenn sie das Elternhaus verlassen (oder aus dem Elternhaus gewiesen wurden) und keine eigene Wohnung gefunden haben. Bei den für die Unterbringung zuständigen Stellen tauchen auch sie zumeist erst auf, wenn sie die Möglichkeiten des „Sofa-Hopping" bei Bekannten und Verwandten ausgeschöpft haben und niemand mehr bereit ist, sie vorübergehend bei sich übernachten zu lassen.

- Ein dritter und sehr häufiger Weg in die ordnungsrechtliche Unterbringung besteht darin, dass geflüchtete Personen nach Abschluss ihres Asylverfahrens einen gesicherten Status erhalten und damit nicht mehr im Rahmen der Flüchtlingsunterbringung versorgt werden. Sie bleiben, wenn sie keine eigene Wohnung finden können, entweder als „Fehlbeleger" in Unterkünften für geflüchtete Menschen oder sie werden aufgefordert, diese Unterkünfte binnen einer Frist zu verlassen und müssen dann, wenn sie keine Wohnung finden, von den Gemeinden ordnungsrechtlich untergebracht werden. In vielen Städten und Gemeinden wurden und werden vormalige Einrichtungen für Geflüchtete zu ordnungsrechtlichen Einrichtungen umgewidmet.

- Ein Teil der Menschen, die ohne Unterkunft auf der Straße bzw. im öffentlichen Raum leben, kommt aus EU-Ländern. Beziehen diese Menschen keine Sozialleistungen, stellen sie die Städte und Gemeinden vor große Herausforderungen. Besonders die Lebenslage vieler obdachloser Menschen aus Polen, Bulgarien und Rumänien ist prekär und von materieller und gesundheitlicher Unterversorgung geprägt (vgl. Brüchmann et al. 2022: 36). Bundesweit ist die Unterbringungspraxis von Personen ohne Sozialleistungsbezug heterogen, obwohl eine Unterbringungsverpflichtung besteht. Einige Gemeinden bringen sie unabhängig vom Leistungsbezug unter, andere Städte stellen nur im Winter oder bei Minusgraden Unterkünfte zur Verfügung und wiederum andere halten separate Unterbringungen ganzjährig vor, die häufig einen niedrigeren Standard als die gewöhnliche ordnungsrechtliche Unterbringung aufweisen. Vielerorts wird eine Unterbringung verwehrt, da Städte und Gemeinden Selbsthilfekräfte annehmen, wenn Menschen in ihre Heimatländer zurückreisen könnten. Besteht die Möglichkeit der Unterkunft im Heimatland jedoch nicht, ist die Stadt oder Gemeinde zur Unterbringung verpflichtet (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.04.2016 – OVG 1 S 1/16; 1 M 2/16; VG München, Urteil vom 09.08.2017 – M 22 E 17.3587).

- Weitere Wege in die Obdachlosigkeit mit geringen Möglichkeiten der Prävention sind Ortswechsel und Aufgabe der Wohnung etwa mit dem Ziel der Arbeitssuche, der Verlust von Arbeitsunterkünften sowie das Verlassen der Wohnung nach Trennung und aufgrund von eskalierenden Konflikten (auch bei Wegweisungen wegen häuslicher Gewalt).

3.3 Steuerung der Unterbringung

Steuerung und Planung der ordnungsrechtlichen Unterbringung

Städte und Gemeinden gestalten die Maßnahmen der Gefahrenabwehr und den Unterbringungsbereich in eigener Verantwortung. Je nach Größe der Kommune, je nach der Zahl der zu versorgenden Menschen und je nach der Struktur der lokalen Hilfesysteme stehen Großstädte, Mittelstädte oder kreisangehörige Gemeinden im ländlichen Raum dabei vor unterschiedlich komplexen Planungs- und Steuerungsaufgaben. Planung und Steuerung der ordnungsrechtlichen Unterbringung sind hilfreich und sinnvoll, selbst wenn nur vereinzelt Menschen unterzubringen sind, die von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffen sind.

Praxisbeispiel Berlin: Die Gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung (GStU)

Aktuell befindet sich die Gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung im Land Berlin (GStU) in der Phase der Umsetzung. Die Behörde zur Umsetzung befindet sich im Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten Berlin.

Zentrales Ziel der Gesamtstädtischen Steuerung der Unterbringung ist die qualitätsgesicherte und bedarfsgerechte Unterbringung aller von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffenen Menschen, unabhängig von ihren staatsangehörigkeits- und aufenthaltsrechtlichen Verhältnissen. Für alle Bedarfsgruppen (Familien, Frauen, alleinerziehende Frauen, junge Volljährige, LSBTIQ+*, Personen mit Suchterkrankungen oder/und psychischen Beeinträchtigungen, Personen mit Abstinenzanspruch, Personen mit körperlichen Beeinträchtigungen, Mobilitäts- und Sinneseinschränkungen sowie Personen mit einem Bedarf an Pflege und/oder Bedarf an Hilfe zur Weiterführung des Haushalts sowie Personen mit Haustieren) sind in der Musterkonzeption zielgruppenspezifische Qualitätsanforderungen für die Unterkünfte und Bedarfe an sozialpädagogischer Beratung und persönlicher Unterstützung definiert.

Alle Unterkunftsanbietenden sind durch den Abschluss eines Betreibendenvertrags zur Einhaltung der Qualitätsanforderungen verpflichtet. Hierzu gehören Mindeststandards für Ausstattung, Belegung und Personal (Mindestwohnfläche, Zimmerbelegung, Gemeinschafts- und Beratungsräume, Personalschlüssel, Tätigkeitsprofile, Hygiene, Brandschutz etc.), Gewaltschutzkonzepte (unterkunftsspezifisch und spezifiziert nach Zielgruppen), Kinderschutzkonzepte sowie ein Qualitäts- und Beschwerdemanagement. Die Mitarbeitenden der Unterkünfte und ggf. Sicherheitsdienstleister sind zu diversen Themen der unterschiedlichen Bedarfsgruppen fortzubilden und zu sensibilisieren.

Jedem untergebrachten Menschen ist zeitnah eine Basisberatung durch sozialpädagogische Fachkräfte anzubieten. Diese klärt den individuellen Hilfebedarf (Clearing), unterstützt bei der Sicherung der existenziellen Grundversorgung, informiert über mögliche Rechtsansprüche (materielle Leistungen, Kita, Schule, Sprachkurs, etc.), vermittelt in weiterführende Hilfen und unterstützt bei der Überwindung der Wohnungslosigkeit. Sie vernetzt sich mit Hilfeangeboten und Diensten/(Fach-)beratungsstellen im Sozialraum und überregional.

Im Rahmen eines in Kooperation mit der Alice Salomon Hochschule etablierten Qualifizierungsprogramms werden die sozialpädagogischen Fachkräfte in unterschiedlichen, den besonderen Bedarfen der untergebrachten Menschen entsprechenden Themenfeldern fortgebildet.

Die gesamtstädtische Belegungssteuerung ist IT-gestützt. Grundlage für die Bildung der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdUH) ist eine Gebührenordnung.

Kontakt:
Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung,
unterkuenfte@senasgiva.berlin.de

3.3.1 Standortwahl

Bebauungspläne und wohnungsähnliche Unterbringung

In Gebieten mit einem gültigen Bebauungsplan muss die geplante Nutzung mit den Festsetzungen übereinstimmen. Je nach Gebietstyp (z. B. Wohn-, Misch- oder Gewerbegebiet) können unterschiedliche Regelungen gelten. In einigen Fällen sind Ausnahmen oder Befreiungen möglich, insbesondere wenn ein dringender Bedarf besteht und öffentliche Belange dem nicht entgegenstehen.

Auswirkungen von Unterkünften auf Quartiere, Infrastruktur und Sozialplanung

Bei der Umsetzung sollten sozialplanerische Fragen reflektiert werden, da große Unterkünfte Nachbarschaften verändern. Der kommunalen Sozialplanung stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die ordnungsrechtliche Unterbringung auf die übrige Bewohnerschaft eines Quartiers bzw. eines Stadtteils haben wird. In der Regel wird sie zur Beantwortung auf kleinräumige Daten zur Sozialstruktur einer Stadt oder Gemeinde zurückgreifen. Diese Daten sollten in die Bewertung einfließen:

- Wie verändert sich die Zusammensetzung der Bevölkerung?
- Wird ein sozialstrukturell ohnehin belasteter Stadtteil durch eine Unterkunft weiter belastet?
- Verstärkt eine Unterkunft die sozialräumliche Segregation in einer Gemeinde, wie lässt sich dem entgegenwirken?
- Wie gut ist die Anbindung von Liegenschaften an den öffentlichen Nahverkehr?
- Wie gut sind Schulen, Kindertageseinrichtungen, Ärzte, Einkaufsmöglichkeiten und Behörden zu erreichen? Welche Wege sind zumutbar?

Aus der Planung der Unterbringung ergeben sich Auswirkungen auf unterschiedliche Fachplanungen wie die Jugendhilfeplanung, die kommunale Pflegeplanung oder die Teilhabeplanung.

- Gibt es ausreichend Plätze in der Kindertagesbetreuung, müssen Plätze geschaffen werden?
- Sind die Schulen auf die Aufnahme neuer Schülerinnen und Schüler vorbereitet?
- Erhöht sich die Zahl der pflegebedürftigen oder mobilitätseingeschränkten Menschen?



Praxisbeispiel Potsdam: Sonderwohnprogramm

Das Sonderwohnprogramm der Landeshauptstadt Potsdam (LHP) hat das Ziel, zusätzlichen Wohnraum und Unterbringungsmöglichkeiten für benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu schaffen. In den Jahren 2023/2024 wurde am Standort Schlaatz im Wieselkiez ein Objekt mit 50 Wohneinheiten für über 200 Menschen geschaffen. Das Programm basiert auf einer Kooperation mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen ProPotsdam GmbH, das als Partner der LHP agiert. Die modulare Bauweise verkürzte die Bauzeit um bis zu zwei Jahre.

Die Finanzierung des Programms erfolgt teilweise durch Mittel der sozialen Wohnraumförderung des Landes Brandenburg. Die LHP hat das gesamte Objekt für 30 Jahre per Generalmietvertrag von der ProPotsdam angemietet und nutzt es für diesen Zeitraum zur Unterbringung von wohnungslosen und geflüchteten Menschen. Eine Nutzungsänderung war nicht notwendig, da der Neubau mit der Widmung eines sozialen Zwecks erfolgte.

In großen Wohnungen mit eigener Küche und Bad (z. B. 6-Zimmer-Wohnungen für bis zu zwölf Personen) erhalten insbesondere sehr große Familien, deren Unterbringung für die Stadt eine besondere Herausforderung darstellt, abgeschlossene Wohneinheiten. Die Belegung folgt der Logik der Unterbringung. Die Nutzung von städtischen Grundstücken und eine vorausschauende Bodenvorratspolitik ermöglichten eine zügige Umsetzung. Die dichte Belegung kann zu Überlastungen der sozialen Infrastruktur wie Schulen und Kitas führen. Der frühzeitige Einbezug von bereits ortsansässigen Projekten oder/und eine schrittweise Belegung unterstützen die Integration am jeweiligen Standort und tragen so zum sozialen Frieden bei. Das Programm schafft langfristig bezahlbaren Wohnraum für die Stadt, eröffnet der Stadt neue Optionen in der Unterbringung von (besonders großen) Haushalten und reduziert für die Bewohnerinnen und Bewohner die sozialen Belastungen im Vergleich zu Sammelunterkünften.

Kontakt:
Stadt Potsdam, Arbeitsgruppe Wohnungssicherung, Anne Giertz,
Anne.Giertz@rathaus.potsdam.de

3.3.2 Kapazitätsplanung

Wieviel Plätze werden für die Unterbringung gebraucht?

Jede Gemeinde muss entscheiden, welche Kapazitäten sie für die Versorgung von Menschen braucht und vorhalten will, die von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffen sind. Steigen die Fallzahlen, müssen die Kapazitäten gegebenenfalls erhöht werden. Richtwerte für die Planung lassen sich auf der Grundlage der Wohnungslosenstatistik und im Vergleich mit Städten und Gemeinden gleicher Größe gewinnen.

Praxisbeispiel Landkreise Würzburg und Main-Spessart: Gemeinsame Unterbringung in interkommunaler Zusammenarbeit

Acht Gemeinden aus den Landkreisen Würzburg und Main-Spessart haben sich zu der Kommunalen Allianz Main-Wein-Garten e.V. zusammengeschlossen. Sie arbeiten zusammen, um Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Region zu verbessern. Dazu zählen auch Maßnahmen zur besseren Daseinsvorsorge. Eines der ersten Projekte widmete sich der Unterbringung von Menschen, die wegen ihrer Obdachlosigkeit untergebracht werden müssen. Die Gemeinde Margetshöchheim stellt im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit ständig drei Wohneinheiten für sich und eine benachbarte Gemeinde bereit.

Welche Gemeindekooperationen möglich sind, regelt Landesrecht. Im Fall der acht bayerischen Gemeinden ermöglicht das bayerische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) die Zusammenarbeit. Es erlaubt Gemeinden, bei der Aufgabe der Unterbringung interkommunal zu kooperieren, wenn eine Zweckvereinbarung dies regelt. Gemeinden können die Zuständigkeit an eine andere Gemeinde übertragen (Mitbenutzungsvereinbarung gemäß Art. 7 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 KommZG) oder gemeinsam eine Unterkunft betreiben (Gemeinschaftsvereinbarung gemäß Art. 7 Abs. 3 KommZG).

Kontakt:
Verwaltungsgemeinschaft Margetshöchheim, Marcel Holstein,
M.Holstein@margetshoechheim.de

Viele der mit der Kapazitätsplanung verbundenen Fragen sind ohne Sozialplanung und andere Akteure in der Sozialverwaltung nicht zu beantworten.

Übernimmt die Jugendhilfe ganz oder teilweise die Zuständigkeit für die Versorgung junger Volljähriger, sollte auch sie an der Planung beteiligt sein.

Praxisbeispiel: Planungshilfen in Baden-Württemberg

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg schlägt allen Städten und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (EW) vor, die Gruppe der älteren und pflegebedürftigen und von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffenen Menschen in die integrierte kommunale Sozialplanung aufzunehmen (LAGÖFW Baden-Württemberg 2023: 16 f.). Sie verbindet das mit konkreten Vorschlägen zur Zahl der barrierefreien Unterbringungsplätze, die je nach Größe der Gemeinde vorgehalten werden sollen (bis 50.000 EW: drei bis fünf Plätze, ab 100.000 EW: fünf Plätze je 100.000 EW und ein flankierendes Angebot nach §§ 67 ff. SGB XII). Um die Situation von älteren und pflegebedürftigen Menschen in Wohnungsnotlagen zu verbessern, rät die LAGÖFW außerdem zur ämterübergreifenden Zusammenarbeit in den kommunalen Verwaltungen und zum Auf- und Ausbau interkommunaler Kooperationen. Vernetzung und Qualifizierung in den Regelangeboten der Pflege sollen dazu beitragen, Schwellen zu beseitigen und den Bedarfen der wohnungslosen Menschen besser begegnen zu können.

Kontakt:
Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg,
Referat Teilhabe und Soziales, Christian Gerle,
Christian.Gerle@kvjs.de

3.3.3 Ausgestaltung der Unterbringung

Jede Gemeinde kann im Rahmen ihrer Organisationsgewalt die Form der Einrichtung und des Betriebs von Einrichtungen zur Unterbringung von obdachlosen Menschen wählen.

3.3.4 Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisation

Die Stadt bzw. Gemeinde entscheidet zum einen, ob sie die Unterbringung selbst durchführen will (öffentlich-rechtlich organisiert) oder ob Dritte auf privatrechtlicher Basis (Teil-)Aufgaben für die Stadt oder Gemeinde übernehmen sollen.

Bei der öffentlich-rechtlichen Organisation sind die öffentlichen Unterbringungseinrichtungen der Gemeinde üblicherweise nach Kommunal- bzw. Kommunalabgabenrecht in einer Unterbringungs- und Gebührensatzung für Unterbringungszwecke gewidmet.

Die Benutzungssatzung

- legt die Rechtsform fest (Obdachlosenunterkünfte als öffentliche Einrichtungen der Gemeinde),
- die Zweckbestimmung (Aufnahme und Unterbringung von obdachlosen Menschen),
- Beginn und Ende des Benutzungsverhältnisses
- und sie enthält ggf. weitere Bestimmungen zur Regelung des Benutzungsverhältnisses.

Die Satzung zur Erhebung von Benutzungsgebühren ist die Rechtsgrundlage für die Festsetzung von Unterbringungsgebühren durch die Gemeinde. Nur wenn eine Gemeinde über eine solche Satzung verfügt, kann sie bei den untergebrachten Personen Benutzungsgebühren geltend machen bzw. vollstrecken. Die Gebührensatzung kann sowohl in Verbindung mit den Benutzungsregelungen als auch als reine Gebührensatzung vom Gemeinderat beschlossen werden.

Bei der privatrechtlichen Organisation bleiben die Städte und Gemeinden rechtlich zuständig, beauftragen aber freie oder privatgewerbliche Träger damit, Unterkunftskapazitäten bereitzustellen und obdachlose Menschen unterzubringen (dies ist häufig der Fall: vgl. Busch-Geertsema et al. 2019: 67 ff.).

Solche Betreibermodelle werden vielfach dort gewählt, wo sehr viele Menschen zu versorgen sind. Sie kommen aber auch in Frage, um spezialisierte Segmente im Unterbringungssystem zu schaffen, zum Beispiel für Frauen oder Familien mit Kindern. Durch Verträge mit den Betreibern können die Städte und Gemeinden Unterkunft und Betreuung vergeben sowie konkrete fachliche Konzepte umsetzen. Sie können dabei auch Vorgaben zu baulichen Standards bzw. Ausstattungsstandards machen.

Allerdings können Betreibermodelle auch zu Ausschluss führen: Wird die Unterbringung von obdachlosen Personen von den Gemeinden auf Dritte übertragen, stellt sich die Frage, wer für die Unterbringung von Personen sorgt, die dort Hausverbot erhalten oder wegen Überschreitung einer maximal möglichen Unterbringungsdauer auf die Straße entlassen werden. Rechtlich bleibt die Gemeinde zuständig und behält die Verantwortung für die hoheitliche Aufgabe der Gefahrenabwehr.

Ist der Träger der Unterkunft privatrechtlich organisiert, kommt nur ein privatrechtliches Nutzungsverhältnis in Frage. „Für eine Gemeinde ist es jedoch regelmäßig einfacher und kostengünstiger, Ansprüche auf Benutzungsgebühren durchzusetzen als vertraglich vereinbarte Nutzungsentgelte" (Empfehlungen für das Obdach- und Wohnungslosenwesen [Bayern] 2023, 4.3.1).

3.3.5 Formen der Unterbringung

Die Städte und Gemeinden wählen zum anderen – je nach Zahl der unterzubringenden Personen, nach Wohnungsmarkt und verfügbaren Liegenschaften – die Form der Unterbringung.

- Sie nutzen eigene Immobilien beziehungsweise Räumlichkeiten, im Idealfall wohnungsähnliche Unterbringungsformen, die sich als besonders integrationsgeeignet erwiesen haben.

- Sie mieten Wohnraum – Einzelwohnungen oder Mehrfamilienhäuser – an, um ihn für die vorübergehende Unterbringung zu nutzen. Dieser Weg kann durch kommunale Zweckentfremdungsverbote erschwert werden. Wenn Städte und Gemeinden Wohnraum anmieten, der laut Baugenehmigung zu Wohnzwecken errichtet wurde, um darin von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffene Menschen ordnungsrechtlich unterzubringen, kann eine Umwidmung[10] der Nutzungsart des Gebäudes erforderlich sein, beispielsweise von einer Wohnnutzung zu einer Sondernutzung oder öffentlichen Nutzung der Wohnung.

- Sie greifen auf Container und andere Mobilbauten zurück, um darin von Wohnungslosigkeit betroffene Menschen unterzubringen.

- Sie übernehmen die Kosten für gewerbsmäßig angebotene Unterkünfte wie Hotels und Pensionen. Dies erfordert keine Widmung. Meist werden die obdachlosen Haushalte und Personen auf der Grundlage einer „Kostenübernahmeerklärung“ der Stadt oder Gemeinde dort untergebracht.

- In bestimmten Fällen wird die Stadt oder Gemeinde einen obdachlosen Haushalt nicht in einer Unterkunft oder einem Hotel, sondern auf dem Weg der sogenannten „Wiedereinweisung“ in der bisher genutzten Wohnung versorgen. In § 130 Abs. 4 der Gerichtsvollziehergeschäftsanweisung (GVGA) heißt es: „Nimmt die für die Unterbringung von Obdachlosen zuständige Behörde die bisherigen Räume des Schuldners ganz oder teilweise für dessen vorläufige Unterbringung auf ihre Kosten in Anspruch, so unterlässt der Gerichtsvollzieher die Zwangsvollstreckung hinsichtlich der in Anspruch genommenen Räume.“ Eine solche Inanspruchnahme kommt nach gängiger Rechtsprechung gegen den Willen der Vermieterseite aber nur als „Ultima Ratio” in Betracht, wenn die zuständige Gemeinde alle anderen Möglichkeiten der Unterbringung ausgeschöpft hat (vgl. VG Würzburg, Beschluss v. 29.04.2020 – W 5 E 20.592). Häufiger kommt es zur „einvernehmlichen Beschlagnahme” mit Zustimmung der Vermieterseite, wenn Wohnungen zur Unterbringung von obdachlosen Menschen genutzt werden. In solchen Fällen haftet dann die Verwaltung für alle potenziellen Schäden und begleicht den möglichen Mietausfall, und die in die Wohnung (wieder-)eingewiesenen Haushalte zahlen ein Nutzungsentgelt, in der Regel in Höhe der fälligen Miete.

[10] Die Widmung eines Gebäudes oder einer Wohneinheit bezeichnet die Festlegung des Zwecks, zu dem eine bauliche Anlage rechtlich genutzt werden darf. Sie bildet die Grundlage für die behördliche Nutzungskontrolle.

3.4 Unterbringungskonzept und Umsetzung

3.4.1 Unterbringung und Belegung

Unterbringungs- und Belegungskonzept

Unterbringungs- und Belegungskonzepte können das konkrete „Wie" der Unterbringung regeln:

- Zielgruppen und Kapazitäten: Welche Varianten der Unterbringung werden vorgehalten, welche Liegenschaften stehen zur Verfügung (Häuser, Wohnblocks, Einzelwohnungen, Sammelunterkünfte, Hotelzimmer etc.), gibt es zielgruppenspezifische spezialisierte Angebote, welche, in welchem Umfang?

- Übertragung von Aufgaben: Wird die Unterbringung allein in kommunaler Zuständigkeit geleistet oder sind Dritte einbezogen? Welche Träger, welches Unterbringungssegment, welche Rechtsgrundlagen, welche Vorgaben, welcher Leistungsumfang?

- Konzeptionelle Besonderheiten: Welche Einrichtungen sind wie geöffnet? Falls tagsüber geschlossen wird: wie lange, wo können sich die untergebrachten Menschen in dieser Zeit aufhalten? Wo können diese Personen tagsüber ihr Eigentum sicher verwahren? Welche flankierenden Angebote erhalten die untergebrachten Menschen durch kommunale Stellen, durch freie Träger, durch das Jobcenter, durch Ehrenamt?

- Belegung: Belegungskriterien für die Unterbringungssegmente, Belegungsverfahren? Nächtlicher Zugang, wer stellt eine Einweisungsverfügung oder ein Kostenanerkenntnis aus?

- Zuständigkeiten: Welche Stelle ist für Planung der Unterbringung und Bewirtschaftung der Unterbringungseinheiten zuständig? Welche weiteren Beteiligten setzen das Unterbringungskonzept um? In wessen Händen liegt die Belegungssteuerung? Welche Einrichtungs- oder Einzelfallzuständigkeiten gibt es im System?

- Personelle Ausstattung und Kosten: Steht für die Betreuung der Unterkünfte Personal (Hausmeisterei, Reinigung, Sozialarbeit) zur Verfügung? In welchem Umfang und mit welchen Aufgaben? Gibt es Sicherheitsdienste? Wie hoch sind die damit verbundenen Kosten?

- Beteiligung und Beschwerdemanagement: Beschwerdewege, Beschwerdestellen, Abhilfe (siehe 3.5)

- Datenerfassung und Dokumentation: Wie sind Unterkünfte belegt? Zu- und Abgänge, Auslastung, Bundesstatistik untergebrachter wohnungsloser Menschen. Dokumentation von Gewaltvorfällen. Falldokumentation zu Clearing und Unterstützung.

3.4.2 Sicherheit und Gewaltschutz

Sicherheits- und Gewaltschutzkonzepte können dazu beitragen vulnerable Gruppen wie Kinder und Jugendliche, Frauen, lesbische, schwule, bisexuelle, trans-, intergeschlechtliche und queere Personen (LSBTIQ+*) oder Menschen mit Behinderung vor Gewalt in der Unterbringung zu schützen.

Gewaltschutzkonzepte werden häufig dort eingesetzt, wo Menschen gemeinsam untergebracht sind (vgl. Rabe/Engelmann 2019: 94). Bei der Erarbeitung können sich Städte und Gemeinden an den Maßnahmen orientieren, die in der Unterbringung Geflüchteter vorgegeben wurden. Für den Gewaltschutz sind in diesem Feld die Länder zuständig. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat gemeinsam mit UNICEF Empfehlungen zum Schutz von Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften herausgegeben (vgl. BMFSFJ/UNICEF 2021). Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen-Anhalt haben eigene Schutzkonzepte formuliert, die für Erstaufnahmeeinrichtungen verpflichtend umzusetzen sind. Andere Bundesländer geben Richtlinien vor, an denen sich Gewaltschutzkonzepte orientieren sollen, oder sie machen es zur Bedingung, dass die Betreiber der Unterkünfte Gewaltschutzkonzepte erarbeiten. Für die Zielgruppe der untergebrachten wohnungslosen Frauen behandelt die Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen Fragen des Gewaltschutzes in einem Eckpunktepapier zu Mindeststandards an eine menschenwürdige Unterbringung in Notunterkünften (vgl. Guerra et al. 2019).

Gewaltschutzkonzepte enthalten sowohl präventive Maßnahmen als auch Regelungen zu hilfebezogenen Interventionen, Nachsorge, Beschwerdemanagement und Kooperationen. Der Schutz von Mitarbeitenden ist ein eigener Regelungsbereich. Darüber hinaus braucht es Meldemöglichkeiten vor Ort mit standardisiertem Verfahren, um Gewaltvorfälle zu dokumentieren – also Stellen, an die sich Betroffene wenden können, wenn sie Gewalt erfahren haben oder sich bedroht fühlen. Fort- und Weiterbildungen für Mitarbeitende sind wichtige Voraussetzungen, um notwendiges fachliches Wissen über die Ausprägung von Gewalt und die bestehenden Hilfen für die Opfer von Gewalt zu vermitteln.

3.5 Clearing und Wohnungsversorgung in der Einzelfallhilfe

Clearing und Bedarfseinschätzung im Einzelfall sollen Unterbringungsdauer verkürzen

Die (ordnungsrechtliche) Unterbringung dauert oft länger an, als es gewünscht und vorgesehen ist.

Die Aufenthaltsdauer der untergebrachten Personen lässt sich effektiver reduzieren, wenn die unterbringende Gemeinde zu jeder untergebrachten Person ein umfassendes Clearing und eine Einschätzung zu Unterstützungsbedarfen bei der Wohnungssuche und Wohnungsversorgung vornimmt. Das Clearing ist deshalb eine der zentralen Steuerungsmöglichkeiten bei der Unterbringung:

- Findet der untergebrachte Mensch ohne Unterstützung eine Wohnung? Falls nein, welche Unterstützung ist erforderlich?
- Welche Schwierigkeiten stehen einer schnellen und erfolgreichen Vermittlung zurück in Wohnraum entgegen (Schulden und SCHUFA-Einträge, Erkrankungen, Personenzahl etc.)?
- In welchen Fällen ist nachgehende Begleitung erforderlich und für welche Gruppe braucht es spezifische Versorgungsansätze wie Housing First?

Auf Grundlage dieser Bedarfseinschätzung sollten dann im Rahmen der Kapazitäten der zuständigen Stellen zu jeder Person bzw. jedem Haushalt Zuständigkeiten festgelegt werden, um die Unterbringung möglichst schnell zu beenden. Die Ordnungsbehörden sollten dabei mit allen relevanten Schnittstellenpartnerinnen und -partnern kooperieren: den Trägern der freien Wohlfahrtspflege und den Grundsicherungsstellen, den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe, der Sozialpsychiatrie, der Eingliederungshilfe und der Wohnungswirtschaft:

- Wer übernimmt die Akquise von Wohnraum für Haushalte, die nur eine Wohnung brauchen, der Suche aber nicht gewachsen sind?
- Wer leistet Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII für sie mit dem Ziel, die konkreten Barrieren zu beseitigen, die dem Bezug einer neuen Wohnung entgegenstehen?
- Wer versucht so oft wie notwendig, Kontakt zu einer Person herzustellen, die Unterstützung ablehnt?

Zum Einzug in eine Unterkunft gehört die Planung des Auszugs, zu jedem Unterbringungskonzept auch ein Wohnungsversorgungkonzept bzw. entsprechende Planungen.

Praxisbeispiel Karlsruhe: Lotsenkonzept zur Versorgung untergebrachter Menschen

„Lotsinnen" und „Lotsen" in freier Trägerschaft nehmen auf der Grundlage von §§ 67 ff. SGB XII Kontakt zu wohnungslosen Menschen in öffentlichen Unterkünften der Stadt Karlsruhe auf, um sie bei der Realisierung von Teilhabe auf dem Wohnungsmarkt und in der Gesellschaft zu unterstützen. Nach einer erfolgreichen Pilotierung des Angebots können mittlerweile bis zu 70 Personen gleichzeitig durch die „Lotsinnen" und „Lotsen" unterstützt werden. Verschiedene Träger haben sich jeweils auf Alleinstehende, Familien, junge Erwachsene oder Menschen mit Migrationshintergrund spezialisiert. Das Projekt erfreut sich hoher Beliebtheit und immer wieder gelingt es den „Lotsinnen" und „Lotsen", wohnungslose Menschen auch direkt in Wohnraum zu vermitteln.

Durchführung:
Stadt Karlsruhe in Kooperation mit verschiedenen Trägern, Kontakt über die Fachstelle Stadt Karlsruhe

Praxisbeispiel Köln: „Hotelscouts" – Aufsuchende Sozialarbeit in gewerblichen Unterkünften

Die Stadt Köln nutzt für die ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen nicht nur Unterkünfte, sondern auch angemietete Hotels und Pensionen. In etwa 50 verschiedenen gewerblichen Übernachtungsstätten lebten im Jahr 2023 weit über 1.000 wohnungslose Menschen. Mit zunehmender Wohnungslosigkeit und dem steigenden Versorgungsdruck gerieten die konkreten Bedarfe der einzelnen Menschen jedoch immer weiter aus dem Blick.

Seit 2023 nehmen die sogenannten „Hotelscouts" in freier Trägerschaft nun vor Ort Kontakt zu den untergebrachten Haushalten auf, prüfen etwaige Unterstützungsbedarfe und helfen bei der Überwindung ihrer Notlage. Die „Hotelscouts" beraten zu den verschiedenen Lebenslagen und vermitteln bei Bedarf in die Fachberatungsstellen nach §§ 67 ff. SGB XII, zu den Sozialleistungsträgern oder in die Jugendhilfe. Für die Stadt Köln übernehmen die „Hotelscouts" damit inzwischen das Clearing für einen großen Personenkreis. Den untergebrachten Menschen bieten sie niedrigeschwellige, aufsuchende Sozialarbeit an.

Kontakt:
Diakonie Michaelshoven, Steffen Artmann, s.artmann@diakonie-michaelshoven.de

3.6 Rahmenbedingungen der Unterbringung

Bauliche Standards

Unterkünfte dürfen im beplanten Innenbereich nur dort errichtet werden, wo Bebauungspläne dies zulassen. Bei der Neuerrichtung von dauerhaft genutzten Gemeinschaftsunterkünften kann von baurechtlichen Standards abgewichen werden, da Gemeinschaftsunterkünfte in der Regel als Sonderbauten gelten (§ 246 BauGB; Beispiel Baden-Württemberg: § 38 Abs. 2 Nr. 13 LBO). Für Sonderbauten können demgemäß Erleichterungen gewährt werden, jedoch auch spezielle Anforderungen gelten. Diese können mehrere bauliche Faktoren betreffen wie beispielsweise Anordnung des Grundstückes, Wasserversorgung, Brandschutzanlagen oder Anzahl der Toiletten für Besucherinnen und Besucher (§ 38 Abs.1 LBO).

Die baulichen Standards für die ordnungsrechtliche Unterbringung beschränken sich auf die Einhaltung von Vorschriften (zumeist in den Landesbauordnungen geregelt) für den Brandschutz, die Standsicherheit und die Hygiene. Darüber hinaus sind Sicherheitsvorschriften, etwa für elektrische Anlagen und Regelungen zur Statik von Gebäuden und zur Energieeffizienz bei Neubauten und Sanierungen einzuhalten. Flure, sanitäre Anlagen und Gemeinschaftsflächen sind regelmäßig und angemessen zu reinigen. Ebenso darf die bauliche Substanz der Unterkünfte nicht gesundheitsgefährdend sein.

Als Brandschutzmaßnahme müssen Fluchtwege und Notausgänge jederzeit frei und leicht zugänglich sein, um im Notfall eine schnelle Evakuierung zu ermöglichen. Unterkünfte müssen mit geeigneten Brandschutzvorrichtungen wie Rauchmeldern oder Feuerlöschern ausgestattet sein. Konkrete Regelungen finden sich in den Landesbauordnungen.

Infektionsschutz

Für Obdachloseneinrichtungen gelten die besonderen Schutzmaßnahmen des § 36 Infektionsschutzgesetz (IfSG). Festgelegte Hygienepläne müssen gewährleisten, dass Vorschriften zum Schutz vor übertragbaren Krankheiten konsequent umgesetzt werden.[11] Die Einhaltung wird durch die Gesundheitsämter überwacht. Personen, die länger als drei Tage untergebracht werden, müssen nach § 36 Abs. 4 IfSG nachweisen, dass sie nicht an einer ansteckungsfähigen Lungentuberkulose leiden. Meist sorgen die Gesundheitsämter für die erforderliche Röntgenuntersuchung. Gegen die Ausbreitung von Infektionskrankheiten hat sich während der Corona-Pandemie die Einzelunterbringung bewährt. Das Robert-Koch-Institut gibt dem öffentlichen Gesundheitsdienst und der Wohnungsnotfallhilfe weitere Empfehlungen für den „Infektionsschutz im Kontext Wohnungslosigkeit“ (vgl. RKI 2024). Im Rahmen des „Ausbruchsmanagements“ rät das Institut, konkrete Ansprechpersonen zu benennen und zielgruppenorientierte Informationen in geeigneter Form zur Verfügung zu stellen.

[11] Der Länderarbeitskreis zur Erstellung von Rahmenhygieneplänen nach §§ 23 und 36 IfSG hat für „Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge, Asylbewerber, Spätaussiedler und Obdachlose“ einen Rahmenhygieneplan erstellt.

3.7 Herausforderungen in der Unterbringungspraxis

Niedrige Standards erhöhen Zahl der „Straßenobdachlosen“

Unterkünfte, die lediglich in der Nacht geöffnet sind, und in denen man sich täglich neu um einen Platz bewerben muss, werden von vielen obdachlosen Menschen als abschreckend erlebt. Fehlende Privatsphäre und fehlende Möglichkeiten, die eigene Habe und persönliche Wertsachen sicher aufzubewahren, tragen dazu bei, dass wohnungslose Menschen es vorziehen, im Freien zu übernachten. So ergab 2024 eine Befragung von wohnungslosen Personen im gesamten Bundesgebiet, die nicht institutionell untergebracht waren, dass 41 % Notunterbringung mit der Begründung vermeiden: „Ist mir zu gefährlich“. Ähnlich hohe Anteile (38 %) entfielen auf die Begründung: „Zu viele Menschen für mich“ (vgl. BMWSB 2024b: 40).[12]

Nach wie vor gibt es viele Unterkünfte, in denen lediglich Gemeinschaftsräume mit zahlreichen Betten pro Raum vorgehalten werden. Abgelegene Standorte, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln nur schlecht erreichbar sind und die oftmals als „schlechte Adressen” stigmatisiert sind, finden sich immer noch an vielen Orten.

Konflikte in Gemeinschaftseinrichtungen

Gemeinschaftsküchen und gemeinschaftlich genutzte Bäder führen wie auch die gemeinschaftliche Unterbringung häufig zu Konflikten und zu Gefährdungen für vulnerable Personen, die durch eine bessere Ausstattung und geringere Belegungsdichten vermeidbar wären. Gleiches gilt bei gemeinsamer Unterbringung von Menschen aus unterschiedlichen Herkunftsländern (im Extremfall sogar aus Ländern oder Glaubensgemeinschaften, die gegeneinander kriegerische Konflikte austragen).

Digitale Teilhabe gewinnt an Bedeutung

Digitale Teilhabemöglichkeiten gewinnen in vielen Lebensbereichen zunehmend an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ist es problematisch, wenn Nutzerinnen und Nutzer der Unterkünfte Wohnungsmarktportale sowie persönliche Mailadressen und Datenclouds nicht eigenständig abrufen können. Aber nicht nur die Wohnungssuche erfordert digitale Zugänge, zunehmend sind sie auch für viele andere Bereiche erforderlich, sei es für die Antragstellung und Terminbuchung bei Ämtern oder bei Arztpraxen, für die Teilnahme an kulturellen Veranstaltungen, für andere Freizeitaktivitäten und vieles mehr.

Auf kurzfristige Unterbringung ausgerichtet, aber viele bleiben sehr lange

Insgesamt ist zu konstatieren, dass viele Unterkünfte auf eine kurzfristige Unterbringung ausgerichtet sind, in der Realität verbleiben die dort untergebrachten Menschen aber über Monate und Jahre. Der Wohnungslosenbericht 2024 der Bundesregierung weist aus, dass zum Erhebungszeitpunkt von allen untergebrachten wohnungslosen Personen 30 % seit mindestens zwei Jahren in der Unterkunft waren. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer lag bei 122 Wochen, in Unterkünften von Gemeinden oder Gemeindeverbänden lag sie mit 132 Wochen, also zweieinhalb Jahren, noch höher (vgl. BMWSB, 2024b: 71, 74). Eine längerfristige Unterbringung stellt jedoch höhere Anforderungen an die Ausgestaltung als eine kurzfristige Versorgung.

[12] In dieser Befragung gab auch fast jede fünfte Person (19 %) an, dass sie Notunterkünfte nicht nutzt, weil man „nur wenige Tage bleiben” kann (ebd: 40).

Problematisch ist, dass immer noch an zahlreichen Orten Unterkünfte existieren, die wohnungslosen Menschen, die als „Durchreisende" kategorisiert werden, nur für wenige Tage einen Schlafplatz (und häufig auch nur tageweise Mittel zum Lebensunterhalt) zur Verfügung stellen. Nach Erhebungen sowohl im Bundesgebiet als auch in einzelnen Bundesländern betreffen solche kurzzeitigen Befristungen häufiger auch wohnungslose Personen aus Polen, Rumänien und Bulgarien, die keine sozialrechtlichen Leistungsansprüche haben (vgl. Busch-Geertsema et al. 2019: 120 ff.; Brüchmann et al. 2025). Wird ihnen aus humanitären Gründen dennoch eine Unterbringungsmöglichkeit angeboten, so werden häufiger besonders niedrige Standards gewählt, um eine befürchtete, aber nicht belegte „Sogwirkung" zu vermeiden.

3.8 Empfehlungen zur Ausgestaltung der Unterbringung

„Mit einem über die Mindestanforderungen hinausgehenden und vor allem familienfreundlichen Standard ihrer Obdachlosenunterkünfte können die Gemeinden einen wichtigen Beitrag zur sozialen Integration der Betroffenen leisten. Weiterhin ist zu beachten, dass das Herunterfahren der Standards der Ausstattung, eine starke Belegungsdichte oder beengte Wohnverhältnisse zwangsläufig zu mehr Konflikten und Beschwerden führen werden" (Ruder/Bätge, 2018: 130). Es liegt deshalb im Interesse der Städte und Gemeinden selbst, die Unterbringung möglichst integrationsorientiert zu gestalten.

Kommunale Notversorgungskonzepte

Es ist empfehlenswert, kommunale Notversorgungskonzepte aufzustellen, in denen die ordnungsrechtliche Unterbringung einen Baustein darstellt. Bei der Suche nach geeigneten Standorten, wenn Liegenschaften für die Notunterbringung zu bewerten sind oder wenn neue Unterkünfte errichtet werden sollen, sollten sozialräumliche und städtebauliche Aspekte ebenso berücksichtigt werden wie sozialplanerische. Sind die unterbringungsverpflichteten Gemeinden für die Planungsaufgaben der Jugendhilfe, Pflege oder Eingliederungshilfe nicht selbst zuständig, sollten themenverantwortliche Ansprechpersonen die Aufgabe übernehmen, die Belange der Gemeinden in die Planungen auf Kreisebene einzuspeisen.

Gemeindekooperationen

Wo nur selten und nur wenige Fälle zu versorgen sind, sind Vereinbarungen mit Hotels, Pensionen oder den Anbietern von Ferienwohnungen denkbar. Diese stellen Kapazitäten bereit, wenn ein Unterbringungsfall eintritt. Dabei sollte auch geklärt werden, wie Menschen untergebracht werden, die mobilitätseingeschränkt sind oder die Pflege benötigen. Eine andere Strategie, Vorhaltekosten zu begrenzen, verfolgen Gemeindekooperationen. Eine Gemeinde hält in solchen Modellen Plätze für die Unterbringungsfälle aus mehreren Gemeinden vor, und diese beteiligen sich an den entstehenden Vorhaltekosten. Zu den Steuerungsaufgaben der Städte und Gemeinden gehört dann auch, Anbieter und ihre Standards regelmäßig zu überprüfen.

Zentrale Steuerung in größeren Städten

In größeren Städten kann es sinnvoll sein, die Planung der Unterbringung an einer Stelle zu bündeln, Verfahren zu regeln und für alle Akteure Informationen bereitzustellen. Es ist ratsam, einen Überblick über alle Unterbringungssegmente zu haben, um auf besondere Bedarfe – auch im Katastrophenfall – schnell reagieren zu können und zu verhindern, dass der Unterbringungsbereich ungesteuert ausgebaut wird. Idealerweise werden bei der Planung geflüchtete Menschen berücksichtigt. Wichtig zu wissen: Für wie viele Personen mit Statuswechsel wird die Ordnungsbehörde ab wann zuständig sein?

Einzelunterbringung von alleinstehenden Wohnungslosen ist aus vielen Gründen empfehlenswert. Sie ermöglicht ein Mindestmaß an Privatsphäre, sie vermeidet Konflikte und sie entspricht den Ansprüchen an eine menschenwürdige Versorgung im Sinne dieses Leitfadens. Bislang tragen vor allem die fehlende Privatsphäre und fehlende Möglichkeiten, die eigene Habe und persönliche Wertsachen sicher aufzubewahren, dazu bei, dass wohnungslose Menschen es vorziehen, im Freien zu übernachten. Im Zuge der Coronapandemie wurden viele Sammelunterkünfte und solche, die nur nachts geöffnet hatten, aufgelöst. Es wurden mehr 24/7-Unterkünfte eingerichtet (also Unterkünfte, die Tag und Nacht und über die gesamte Woche geöffnet sind). Einzelpersonen wurden in separaten Räumen einzeln untergebracht. Dadurch wurden nicht nur Ansteckungsgefahren reduziert, sondern auch obdachlose Menschen dafür gewonnen, die Unterbringung zu nutzen und weitergehende Unterstützungsmaßnahmen anzunehmen. Einige Städte und Gemeinden haben diese positiven Ansätze auch nach der Pandemie fortgesetzt, in anderen war dies nur eine vorübergehende Strategie. Daher wird empfohlen, diese positiven Ansätze wieder aufleben zu lassen oder zu intensivieren.

Wohnungsähnliche und dezentrale Unterbringung zu empfehlen

Wo immer eine wohnungsähnliche Unterbringung mit mehr Einzelunterbringung, durchgehender Öffnung und dezentralen Ansätzen möglich ist, ist sie aus den folgenden Gründen zu empfehlen:

- Sie vermeidet, dass sich die Lebenslage der betroffenen Personen (weiter) verschlechtert.
- Sie ist leichter und bei dezentraler Organisation zumeist auch zu geringeren Kosten realisierbar, weil Kosten für Sicherheitspersonal, spezielle Feuerschutzmaßnahmen, Betrieb und Instandhaltung etc. entfallen.
- Sie stößt deutlich seltener auf den Widerstand der Nachbarschaft.
- Sie erhöht die Integrationschancen der untergebrachten wohnungslosen Menschen und vermeidet stigmatisierte Adressen, wenn sie dezentral organisiert wird.
- Risiken für Konflikte der untergebrachten Menschen untereinander werden reduziert.

Besondere Anforderungen bei Gemeinschaftsunterbringung

Ist eine gemeinschaftliche Unterbringung von Einzelpersonen nicht vermeidbar, sollte dennoch ein Mindestmaß an Privatsphäre gewährleistet sein.

- Hierzu gehören beispielsweise abschließbare Wohneinheiten und abschließbare Aufbewahrungsmöglichkeiten für die persönliche Habe. Auch die hygienischen und gesundheitlichen Mindestanforderungen (Infektionsschutz) müssen erfüllt sein. Dazu gehören regelmäßige Reinigungen und Desinfektionsmaßnahmen, die Hygiene in Sanitär- und Gemeinschaftsbereichen sowie die Sicherstellung einer Versorgung mit sauberem Trinkwasser und einer ordnungsgemäßen Lebensmittelhygiene (vgl. Länderarbeitskreis 2015). Abhängig von der Größe der Unterkunft sollten zusätzlich Hausmeister-, Reinigungs- und Empfangspersonal zur Verfügung stehen.

- Mithilfe geringerer Belegungsdichten sowie besserer Ausstattungen von Gemeinschaftsküchen und gemeinschaftlich genutzten Bädern können Konflikte vermieden und vulnerable Personen geschützt werden. Gleiches gilt bei gemeinsamer Unterbringung von Menschen aus unterschiedlichen Herkunftsländern oder Glaubensgemeinschaften.

- Vermeidung von abgelegenen Standorten, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln nur schlecht erreichbar sind und die oftmals als „schlechte Adressen" stigmatisiert sind.

- Vermeidung von Unterkünften, die nur für wenige Tage einen Schlafplatz (und häufig auch die Mittel zum Lebensunterhalt) zur Verfügung stellen. Auch niedrigere Standards in der Unterbringung von wohnungslosen Personen, die keine sozialrechtlichen Leistungsansprüche haben, sollten vermieden werden.

- Den Untergebrachten sollte die Möglichkeit zur Einrichtung einer Postadresse vor Ort eingeräumt werden. Zudem sollte sichergestellt sein, dass längerfristig ordnungsrechtlich untergebrachte Personen unter der neuen Adresse melderechtlich erfasst werden. Das erleichtert auch die Wahrnehmung ihres aktiven Wahlrechts.

- Schutz- und Sicherheitskonzepte können erforderlich sein, um Fälle von physischer und psychischer Gewalt – sowohl zwischen den untergebrachten Personen als auch zwischen Personal und untergebrachten Personen – zu verhindern.

- Die Unterbringung wohnungsloser Personen in Sammelunterkünften stellt personelle Anforderungen. Empfehlenswert ist eine wochentägige 24-Stunden-Präsenz von (in Hausbewirtschaftung, Erster Hilfe, Deeskalation, Krisenmanagement etc.) geschultem Personal sowie regelmäßige Sprechzeiten der Hausbewirtschaftung für untergebrachte Personen. Auf die Notwendigkeit der aufsuchenden Beratung durch Fachkräfte der Sozialarbeit wird im Kapitel 4 noch ausführlicher eingegangen.

Praxisbeispiel Hamburg: Bau von gefördertem Wohnraum mit zwei Nutzungsphasen

Das Konzept „In Zukunft Wohnen“ kombiniert den Bau von gefördertem Wohnraum mit zwei Nutzungsphasen. Kurz- und mittelfristig entstehen hochwertige Plätze für die ordnungsrechtliche Unterbringung, die langfristig als geförderter Wohnraum vermietet werden. In der ersten Nutzungsphase werden insbesondere schutzsuchende und geflüchtete Familien und andere wohnungslose sowie von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte untergebracht. Diese Unterbringung erfolgt im Vergleich zur Vermietung verdichtet und flexibel. Diese Nutzungsform ist auf die Hälfte der jeweiligen Bindungsdauer begrenzt und beträgt maximal 15 Jahre.

Nach Ablauf der ersten Phase dient der Wohnraum als regulärer geförderter Wohnraum mit Sozialbindung. Er steht dann allen Haushalten zur Verfügung, die die Kriterien des geförderten Wohnraums erfüllen. Ehemals untergebrachte Menschen können ebenfalls Mieterinnen und Mieter werden.

Die zuständige Bezirksverwaltung erteilt die Baugenehmigung für ein solches Projekt zunächst befristet für die ordnungsrechtliche Nutzung. Dies geschieht entweder auf Basis des geltenden Baurechts oder, falls dieses fehlt, durch eine Genehmigung nach § 246 BauGB, der Sonderregelungen für Unterkünfte für Geflüchtete vorsieht. Dadurch lässt sich das Verfahren deutlich beschleunigen. Das Planrecht für Wohnen wird während der ersten Phase nachträglich geschaffen. Zudem ermöglichen genehmigte Typenprojekte oder serielles Bauen mit örtlicher Anpassung eine schnelle Umsetzung.

Für den Bau eignen sich sowohl städtische als auch private Flächen. Dabei müssen die Mindestgröße des Grundstücks und des Gebäudes sowie die Personalausstattung für den Betrieb in der ersten Phase berücksichtigt werden, um die Funktionsfähigkeit der Einrichtung sicherzustellen.

Kontakt:
Freie und Hansestadt Hamburg, Sozialbehörde, Amt SI, Abteilung SI 3 Wohnungslosenhilfe und Unterbringung, Zuwanderung aus der EU, Nina-Katarina Bothe,
nina-katarina.bothe@soziales.hamburg.de

Digitale Teilhabe sichern

Einrichtungen der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung sollten eine digitale Infrastruktur bereitstellen. Die zunehmend ausschließlich digitalen Zugänge etwa zu Sozialleistungen (Stichwort „Jobcenter Digital“) und insbesondere zur Wohnungssuche verstärken die Notwendigkeit solcher Zugänge. Eigene Internetzugänge können ggf. auch unterstützende Personen entlasten. Da nicht alle Menschen, die wegen drohender Obdachlosigkeit untergebracht sind, durchgehend über funktions- und internetfähige Endgeräte verfügen, wird auch die Bereitstellung entsprechender Geräte in den Einrichtungen der ordnungsrechtlichen Unterbringung empfohlen. Für mobile Endgeräte sollte es sichere Lademöglichkeiten geben. Eine entsprechende Ausstattung der Unterkünfte dürfte auch ihre Akzeptanz und Inanspruchnahme obdachloser Menschen steigern.

Hausordnungen und Beschwerdemöglichkeiten

Verbindliche Hausordnungen helfen, das Zusammenleben in den Unterkünften für alle zu regeln. Hier gibt es bereits gute Empfehlungen im Bereich der Flüchtlingsunterbringung: So sollte eine Hausordnung beispielsweise die Mitwirkungsrechte der Untergebrachten, aber auch Besuchszeiten und Zutritt des Personals zu privaten Räumen regeln. Die Hausordnung sollte außerdem festlegen, wie im Falle von Gewaltanwendung vorzugehen ist. Genauso sollte sie klar und transparent benennen, auf welche Weise Verstöße gegen die Hausordnung geahndet werden. Sie sollte in einer Sprache vorliegen, die die untergebrachten Menschen verstehen (vgl. Engelmann 2022. Siehe auch ausführlich zu den inhaltlichen und formalen Anforderungen an die Zugänglichkeit: Cremer/Engelmann 2018; BMFSFJ/UNICEF 2021: 21). Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass der grundrechtlich gebotene Schutz der Privat- und Intimsphäre der untergebrachten Menschen durch Regelungen in der Hausordnung gesichert wird. Betroffen sein können etwa das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13, Abs. 1 GG), das Recht auf Schutz der Ehe und Familie beziehungsweise auf Schutz des Privatlebens (Art. 6 GG Abs. 1, Art. 17 UN-Zivilpakt, Art. 8 EMRK) oder das Recht auf angemessene Unterkunft (Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt).

Neben den bereits durch das Grundrecht auf effektiven Rechtschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) vorgegebenen gerichtlichen Rechtschutzmöglichkeiten kann der Zugang zum Recht zusätzlich über wirksame außergerichtliche Beschwerdemechanismen realisiert werden. Entsprechend sollten diese bei der Planung der ordnungsrechtlichen Unterbringung vorgehalten werden. Im Idealfall geht es dabei sowohl um ein einfaches, niedrigschwelliges Beschwerdesystem vor Ort in den Unterkünften als auch eine unabhängige Beschwerdestelle. Dabei müssen bestimmte Verfahrensgrundsätze wie Vertraulichkeit der Sache und Schutz der Person gewahrt werden, damit sich für die Person keine Nachteile ergeben.

Kommt es in Unterkünften zu Verletzungen grundlegender Rechte – etwa Gewalt oder unzumutbaren sanitäre Bedingungen – sollten den untergebrachten Personen wirksame Beschwerdewege offenstehen. Grundsätzlich sind dies auch aufsichtsbehördliche und gerichtliche Wege. Diese sind aufgrund der Situation der Menschen aber in der Regel durch viele Hindernisse beschränkt. Die Betroffenen haben – zum Beispiel wegen fehlender Kenntnisse über ihre Rechte und Beschwerdemöglichkeiten – eine geringe Beschwerdemacht und werden ihre Rechte selten ohne Unterstützung von Beratungsstellen vor Gericht einklagen. Oft stehen die ordnungsrechtlich untergebrachten Menschen auch in einer besonderen Abhängigkeit gegenüber der Einrichtungsleitung.

Nutzerinnen und Nutzer der Unterkünfte müssen in der Lage sein, die eigenen Lebensverhältnisse in der ordnungsrechtlichen Unterbringung mitzugestalten – insbesondere auch dann, wenn sie dort monate- oder gar jahrelang verweilen. Teilhabe ist dabei ein untrennbarer Bestandteil von Selbstbestimmung: Aus der Fachpraxis gibt es verschiedene Ideen, wie Mitbestimmung organisiert werden kann – etwa in Form von Hausversammlungen, Beiräten oder Quartiersbeiräten (vgl. Gerull 2018: 104 ff.; Engelmann 2022). Zentral ist dabei, dass die gewählten Beteiligungsmaßnahmen den Betroffenen eine echte Mitwirkungsmöglichkeit ermöglichen.

Praxisbeispiel Freiburg: Ombudsstelle für wohnungslose Menschen

Bereits im Jahr 2006 hat die Stadt Freiburg im Breisgau eine Ombudsstelle für wohnungslose Menschen eingerichtet. Die Ombudsstelle bietet eine wöchentliche Sprechstunde an und wird durch drei unabhängige und ehrenamtlich wirkende Personen besetzt – darunter eine Person, die selbst von Wohnungslosigkeit betroffen war. Wohnungslose Menschen bzw. Betroffenenverbände wählen geeignete Ehrenamtliche aus und benennen sie. Die Mitglieder werden von einem Kuratorium Wohnungslosenhilfe, das aus den freien Trägern und der Stadt besteht, berufen. Über dieses Kuratorium ist die politische Partizipation der Ombudsstelle gesichert. Die Ombudsstelle ist eine unabhängige institutionalisierte Interessensvertretung für wohnungslose Menschen. Sie steht ihnen persönlich zur Seite und unterstützt sie bei der Wahrnehmung ihrer Rechte. Strukturell bedingte Probleme werden von der Ombudsstelle in der Verwaltung, den politischen Gremien und gegenüber den Trägern sowie im Kuratorium zur Geltung gebracht. In ihrer Anwaltsfunktion soll die Ombudsstelle ein institutionalisiertes Gegengewicht zur strukturellen gesellschaftlichen Benachteiligung wohnungsloser Menschen einnehmen.

https://www.sozialportal.net/sozialportal/ombudsstelle-fur-wohnungslose-menschen-in-freiburg

4 Sozialrechtliche Individualansprüche



Foto: envato/ilonadesperada

Die (ordnungsrechtliche) Unterbringung schützt vor den Gefahren der Obdachlosigkeit. Für die soziale Unterstützung der untergebrachten Menschen durch materielle Leistungen, Beratung, Betreuung und persönliche Hilfe, Sozialarbeit, Assistenz oder Pflege sind die Sozialleistungsträger verantwortlich.

Die Leistungen decken individuelle Ansprüche der wegen ihrer Wohnungslosigkeit untergebrachten Menschen und verhindern, dass sich ihre Notlagen verfestigen. Sie ermöglichen Nutzerinnen und Nutzern von Unterkünften, die Unterbringungskosten zu tragen, begünstigen die Inanspruchnahme weiterführender Unterstützungsangebote und können ihre (Re-)Integration in Normalwohnraum beschleunigen. Für alle nachfolgend dargestellten Leistungen gilt aber: Sie können immer nur gewährt werden, wenn alle Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind.

4.1 Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII

Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe

Mit ihren Leistungen soll die Kinder- und Jugendhilfe nach § 1 SGB VIII das Recht jedes jungen Menschen „auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ gewährleisten. Sie bietet nicht nur Beratung, Unterstützung und Förderung im Einzelfall, sondern trägt darüber hinaus strukturelle Verantwortung. Sie soll dazu beitragen „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien“ zu schaffen. Sie schützt das Kindeswohl vor Gefahren und sie soll „jungen Menschen ermöglichen oder erleichtern, entsprechend ihrem Alter und ihrer individuellen Fähigkeiten in allen sie betreffenden Lebensbereichen selbstbestimmt zu interagieren und damit gleichberechtigt am Leben in der Gesellschaft teilhaben zu können.“ Anspruch auf Leistungen

der Kinder- und Jugendhilfe haben Kinder und Jugendliche und ihre Eltern bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres und junge Erwachsene ggf. auch darüber hinaus; sie gelten also auch für ordnungsrechtlich untergebrachte Familien.

Kinder und Jugendliche in der Unterbringung

Ein knappes Drittel der Menschen, die am 31. Januar 2024 (ordnungsrechtlich) untergebracht war, hatte das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet. Weitere 11 % gehörten zur Gruppe der jungen Volljährigen unter 25 Jahren (vgl. BMWSB 2024b: 69). Über 90 % der untergebrachten Minderjährigen hatten eine ausländische Staatsangehörigkeit (ebd: 63). Die meisten von ihnen gehören zur großen Gruppe der jungen Menschen mit Fluchterfahrung. In dieser Gruppe dürfte der Anteil der Kinder und Jugendlichen mit psychischen Belastungen sehr hoch sein. Denn nach nationalen und internationalen Studien leiden etwa 30 % der Menschen mit Fluchterfahrungen an anhaltenden Depressionen und posttraumatischen Belastungsstörungen (vgl. Blackmore et al. 2020; Schröder et al. 2018) und benötigen therapeutische Hilfe. Kinder, die sich noch in der Entwicklung befinden, tragen besonders hohe Risiken zu erkranken.

Aus dem Portfolio der Kinder- und Jugendhilfe kommen unter anderem die folgenden Leistungen in Betracht, um untergebrachte Familien mit Kindern zu unterstützen.

Kindertagesbetreuung

Besonders wichtig für untergebrachte Familien mit Kindern sind gute Zugänge zur Kindertagesbetreuung. Jedes Kind hat ab der Vollendung des ersten Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung. Diese soll bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres in einer Tageseinrichtung oder in einer Kindertagespflege (§ 24 Abs. 2 SGB VIII) und ab dann bis zum Schuleintritt regelmäßig in einer Tageseinrichtung stattfinden (§ 24 Abs. 3 SGB VIII). Mit dem Ganztagsfördergesetz wird ab dem 1. August 2026 zudem der Rechtsanspruch auf ganztägige Betreuung für alle Grundschulkinder in Kraft treten. Die Betreuung ist bislang in § 24 Absatz 4 SGB VIII als bedarfsgerecht vorzuhaltendes Angebot bis zwölf Jahren geregelt. Der Anspruch wird zunächst für die erste Klassenstufe gelten und dann jährlich um je eine Klassenstufe ausgeweitet werden (vgl. Deutscher Bundestag 2021a).

Hilfen zur Erziehung

Insbesondere Erziehungsberatung (§ 28), Erziehungsbeistandschaften (§ 30) und die sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII) kommen als Leistungen infrage, die dazu beitragen können, wohnungslos untergebrachte Eltern und ihre Kinder bei der Bewältigung ihrer besonderen Lebensumstände zu unterstützen.

Eingliederungshilfe

Für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung oder drohender seelischer Behinderung leistet die Kinder- und Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII Eingliederungshilfe. Für Kinder mit körperlichen oder geistigen Behinderungen sind die Träger der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX zuständig.

Hilfen für junge Volljährige

Auf Hilfen für junge Volljährige besteht ein Rechtsanspruch, „wenn und solange" deren Persönlichkeitsentwicklung „eine selbstbestimmte, eigenverantwortliche und selbständige Lebensführung nicht gewährleistet" (§ 41 Abs. 1 SGB VIII). Liegt kein Jugendhilfebedarf vor, muss geprüft werden, ob andere geeignete Hilfen bzw. Leistungen, zum Beispiel nach §§ 67 ff. SGB XII oder dem SGB IX in Betracht kommen.[13] Hilfen nach § 41 SGB VIII kommen auch für junge Volljährige in Frage, die bis zum 18. Geburtstag noch keine Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe erhalten haben.

Soweit die konkreten Voraussetzungen erfüllt sind, könnten Ansprüche auf Hilfen für junge Volljährige zum Beispiel bestehen

- bei jungen Erwachsenen, die mit dem Erreichen der Volljährigkeit aus dem Elternhaus heraus wohnungslos geworden sind,
- bei jungen Geflüchteten mit bereits abgeschlossenem Asylverfahren, die bis zu ihrer Volljährigkeit in Obhut der Kinder- und Jugendhilfe in Jugendhilfeeinrichtungen lebten und mit Erreichen der Volljährigkeit in die ordnungsrechtliche Unterbringung überführt wurden,
- bei jungen Menschen, die nach dem Abbruch einer Jugendhilfemaßnahme wohnungslos untergebracht werden müssen, bevor die Hilfeplanziele erreicht wurden.

Vor Erreichen der Volljährigkeit soll der Träger der öffentlichen Jugendhilfe prüfen, ob und inwieweit ein weiterer Unterstützungsbedarf nach dem SGB VIII besteht. § 36b SGB VIII sieht eine verbindliche Übergangsplanung in andere Rechtskreise vor. Dabei ist zu prüfen, ob weiter Jugendhilfebedarf besteht und Hilfen für junge Volljährige in Betracht kommen oder ob andere Leistungssysteme den Übergang in eigenständige Wohnformen und weiterführende Hilfen begleiten. Auch eine Nachbetreuung ist nach § 41a SGB VIII möglich.

Jugendsozialarbeit

Die Angebote der Jugendsozialarbeit mit ihren vielfältigen Bildungsangeboten können mit Blick auf Kinder und Jugendliche in ordnungsrechtlich untergebrachten Familien relevant sein. Leistungen der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII sollen beim Vorliegen der Voraussetzungen angeboten werden. Sie können dazu beitragen, „Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen" (§ 1 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII), die mit der Lebenslage „Obdachlosigkeit" einhergehen. Angebote der Jugendberufshilfe nach der gleichen Norm können, ergänzend etwa zur Berufsberatung und Berufsvorbereitung nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) – Arbeitsförderung –, gerade für junge Menschen hilfreich sein, bei denen der Übergang von der Schule in den Beruf nicht ohne Probleme gelingt. Sie sind aber gegenüber den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Jobcenter nach dem SGB II nachrangig (§ 10 SGB VIII).

[13] Eine Hilfegewährung nach § 41 SGB VIII verlangt keine Prognose dahingehend, dass die Befähigung zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres oder bis zu einem begrenzten Zeitraum darüber hinaus erreicht wird. Die Prognoseentscheidung nach Satz 1, die der öffentliche Träger zu treffen hat, erfordert künftig vielmehr eine „Gefährdungseinschätzung" im Hinblick auf die Verselbständigung (vgl. Deutscher Bundestag 2021b).

4.2 Leistungen nach dem SGB IX

Auftrag des SGB IX

Im SGB IX sind das Schwerbehindertenrecht, das Rehabilitationsrecht und das Recht der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen geregelt. Es zielt in Übereinstimmung mit den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention darauf, die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen und ihre volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern, Benachteiligungen zu vermeiden oder ihnen entgegenzuwirken (§ 1 SGB IX). Menschen mit Behinderungen im Sinne des Gesetzes sind nach § 2 SGB IX Menschen, „die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindern können."

Von Behinderung betroffene Menschen in der Unterbringung

Dass es unter den von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffenen Menschen einen hohen Anteil an somatisch und psychisch chronisch beeinträchtigten Menschen gibt, ist durch zahlreiche Studien nicht allein für die untergebrachten Personen belegt (vgl. Busch-Geertsema et al. 2024; Schreiter/Krüger 2023; Bertram et al. 2022). Unbehandelt psychisch erkrankte oder suchterkrankte Menschen gelten in der Unterbringung oft als „Systemsprenger" (vgl. Henke 2023), die über viele Jahre im Unterbringungssystem verbleiben oder immer wieder dorthin zurückkehren. Potenzielle Ansprüche auf Leistungen der Eingliederungshilfe lassen sich wegen der damit verbundenen Anforderungen an die Mitwirkung und Verfahrenskompetenz der Leistungsberechtigten oft nicht realisieren. In solchen Fällen besteht das Risiko, dass die von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffenen Menschen mit Behinderungen keine angemessene Hilfe erhalten. Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten werden oft vorübergehend geleistet, solange der Rechtskreisübergang in die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nicht gelingt (zum Verhältnis der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII und der Hilfen nach SGB IX siehe auch BAG W 2021a).

Rehabilitation und Leistungen zur Teilhabe

Nach dem SGB IX können unter anderem Leistungen zur medizinischen Rehabilitation (§ 42 SGB IX) gewährt werden. Außerdem werden Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach § 49 SGB IX (wie z. B. eine überbetriebliche Berufsvorbereitung oder Ausbildung), zur Teilhabe an Bildung nach § 75 SGB IX und Leistungen zur Sozialen Teilhabe nach § 76 SGB IX erbracht. Im Recht der Eingliederungshilfe gehören zu den wichtigen Leistungen zur sozialen Teilhabe nach § 113 i. V. m § 76 SGB IX insbesondere Leistungen für Wohnraum, um die barrierefreie Gestaltung des Wohnraums etwa durch Umbau oder Anpassungsmaßnahmen zu ermöglichen, Hilfsmittel, heilpädagogische Leistungen, Leistungen zur Mobilität und Assistenzleistungen. Assistenzleistungen umfassen insbesondere Leistungen für die allgemeinen Erledigungen des Alltags, wie die Haushaltsführung, die Gestaltung sozialer Beziehungen, die persönliche Lebensplanung, die Teilnahme am gemeinschaftlichen Leben sowie die Sicherstellung der Wirksamkeit der ärztlichen und ärztlich verordneten Leistungen, zum Beispiel in Form eines „Betreuten Wohnens".

Der Zugang zur Eingliederungshilfe setzt voraus, dass eine wesentliche Behinderung nach § 99 SGB IX vorliegt. Der individuelle Bedarf wird im Gesamtplanverfahren nach § 117 SGB IX ermittelt. Die Länder bestimmen die Träger der Eingliederungshilfe.

4.3 Leistungen der sozialen Pflegeversicherung nach dem SGB XI

Ziel der sozialen Pflegeversicherung

Die Leistungen der sozialen Pflegeversicherung nach dem SGB XI sichern soziale Risiken ab, die durch Pflegebedürftigkeit entstehen. Sie „sollen den Pflegebedürftigen helfen, trotz ihres Hilfebedarfs ein möglichst selbständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 2 Absatz 1 Satz 1 SGB XI).

Pflegebedürftige Menschen in der Unterbringung

Die Zahl der Menschen, die wohnungslos untergebracht sind und die zugleich Pflege benötigen, ist nicht bekannt – sie lässt sich nicht einmal schätzen. Sowohl der allgemeine Gesundheitszustand wohnungsloser Menschen als auch ihre Gesundheitsversorgung sind aber im Vergleich zur Normalbevölkerung schlechter. Das heißt auch, dass bei ihnen lebenszeitlich oft früher Pflegebedarf entsteht als bei Menschen, die keine Wohnungslosigkeit erlebt haben. Die Praxis spricht von „vorgealterten“ Menschen, deren Versorgung in geeigneten Pflegeinrichtungen besonders schwer zu erreichen ist (vgl. LAG ÖFW Baden-Württemberg 2023). Unter ihnen gibt es einen hohen Anteil an wohnungs- bzw. obdachlosen losen Menschen mit chronischen somatischen Erkrankungen, Sucht und psychischen Beeinträchtigungen (siehe oben 4.2). Viele gehören zur Gruppe der Drehtürpatientinnen und -patienten, die in den Krankenhäusern oft kürzer versorgt und schneller wieder entlassen werden als behandlungsbedürftige Menschen mit Wohnung (vgl. LVR/LWL 2022: 27).

Zugangsvoraussetzungen und Leistungen

Der Zugang zu Leistungen der sozialen Pflegeversicherung nach dem SGB XI ist an zahlreiche Voraussetzungen gebunden, obwohl es sich um eine Pflichtversicherung handelt und Versicherungsbeiträge auch als Leistung der Grundsicherung nach dem SGB II und dem SGB XII übernommen werden. Jedoch sind ein Antrag bei der Pflegekasse und eine persönliche Begutachtung durch den Medizinischen Dienst erforderlich. Dabei wird geprüft bzw. festgestellt, ob und in welchem Grad Pflegebedürftigkeit besteht (§§ 14 und 15 SGB XI). Bestätigt der Medizinische Dienst einen Pflegegrad zwischen 1 und 5, können abhängig von der Beeinträchtigung der Selbstständigkeit unterschiedliche Leistungen in Anspruch genommen werden, darunter Pflegegeld oder Pflegesachleistungen oder eine Mischung aus beiden. Die soziale Pflegeversicherung fördert auch die Pflege in Wohngemeinschaften und in (teil-)stationären Pflegeeinrichtungen.

Meist sind die Leistungen darauf ausgerichtet, den Verbleib in eigenem Wohnraum abzusichern und institutionelle Pflege in Einrichtungen so lange wie möglich zu vermeiden. Auch wenn Menschen ordnungsrechtlich untergebracht sind, können sie die Leistungen der häuslichen Pflege nach §§ 36 ff.

SGB XI beanspruchen und zum Beispiel einen Pflegedienst mit der Erbringung der Dienstleistung beauftragen. Auch die Versorgung mit Pflegehilfsmitteln und wohnumfeldverbessernde Maßnahmen nach § 40 SGB XI sind möglich. Wie andere Pflegebedürftige haben die wegen ihrer Wohnungslosigkeit untergebrachten Menschen einen Anspruch auf Pflegeberatung nach § 7a Abs. 1 SGB XI.

4.4 Leistungen nach dem SGB XII

4.4.1 Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII

Voraussetzungen der Hilfe zur Pflege

Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII (§§ 61 bis 66a SGB XII) kommt für pflegebedürftige Menschen im Sinne des SGB XI und SGB XII in Betracht, wenn weder die pflegebedürftige Person selbst noch der Ehepartner/die Ehepartnerin bzw. der Lebenspartner/die Lebenspartnerin in der Lage sind, die Kosten für die notwendige Pflege zu tragen. Typisch sind vor allem zwei Fallkonstellationen:

- Entweder es besteht kein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XI. Das kann vorkommen, wenn – zum Beispiel bei von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffenen Menschen, die lange Zeit unversichert auf der Straße oder im öffentlichen Raum gelebt haben – die Vorversicherungszeit gem. § 33 Abs. 2 SGB XI in der sozialen Pflegeversicherung nicht ausreicht, um Ansprüche nach dem SGB XI zu begründen. Auch wenn der Pflegebedarf voraussichtlich kürzer als sechs Monate bestehen wird, ist die soziale Pflegeversicherung nicht zuständig.

- Oder die Hilfe zur Pflege wird beansprucht, weil die selbst zu tragenden Kosten der Pflege trotz der Leistungen der Pflegekasse die wirtschaftlichen Kräfte eines Haushalts übersteigen. Dies kommt vor allem bei stationärer Pflege vor, wo hohe Zuzahlungen zu den Leistungen der Pflegekasse notwendig werden.

Hilfe zur Pflege als Soforthilfe

In der Praxis dürfte für ordnungsrechtlich untergebrachte Menschen mit Pflegebedarf regelmäßig die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII die Soforthilfe darstellen:

Anders als bei den Leistungen der sozialen Pflegeversicherung, die ausschließlich auf Antrag (§ 33 Abs. 1 SGB XI) erbracht werden, setzt die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII nämlich bereits ein, wenn dem Träger der Sozialhilfe bekannt wird, dass die Voraussetzungen für die Leistung vorliegen (§ 18 Abs. 1 SGB XII, Kenntnisgrundsatz). Erhält der örtlich zuständige Träger der Sozialhilfe Kenntnis von der Notlage, etwa durch das Personal der Unterkunft (Leitung, Sozialdienst etc.), in der ein Mensch mit Pflegebedarf untergebracht ist, so hat er unter Beachtung des Untersuchungsgrundsatzes gem. § 20 SGB X in Verbindung mit § 18 SGB XII unverzüglich eigene Ermittlungen anzustellen, den Pflegebedarf festzustellen und, soweit die Voraussetzungen vorliegen, Leistungen der Hilfe zur Pflege zu erbringen. Nach § 62a SGB XII ist der Träger der Sozialhilfe an die Entscheidung der Pflegekasse über den Pflegegrad gebunden; dies entbindet ihn aber nicht von eigenen Ermittlungen, insbesondere bzgl. des pflegerischen Bedarfs (§ 63a SGB XII).

4.4.2 Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem Achten Kapitel SGB XII

Anspruch auf Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

Trotz des grundsätzlichen rechtlichen Nachrangs der Sozialhilfe – Hilfen nach allen anderen Sozialgesetzbüchern gehen ihr bei Leistungsidentität vor – stellt die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Achtes Kapitel, §§ 67 bis 69 SGB XII) das wichtigste Instrument der Wohnungsnotfallhilfen dar. Vergleichbare Rechtsansprüche gibt es in anderen Rechtskreisen nicht.

Einen Rechtsanspruch auf persönliche Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 67 SGB XII haben Personen, bei denen „besondere Lebensverhältnisse" mit „sozialen Schwierigkeiten" verbunden sind. Ein Mangel an Selbsthilfekräften hindert die Leistungsberechtigten an der eigenständigen Bewältigung ihrer Probleme (§ 67 SGB XII). Ungünstige strukturelle und individuelle Lebenslagebedingungen kumulieren in diesen Fällen zu „besonderen" sozialen Schwierigkeiten.

Besondere Lebensverhältnisse können in äußeren Umständen oder der Person der Hilfesuchenden begründet sein. „Soziale Schwierigkeiten" sind in der Durchführungsverordnung (DVO) zu § 69 SGB XII als Ausgrenzung aus dem Leben in der Gemeinschaft durch den Hilfesuchenden selbst oder durch Dritte gekennzeichnet (§ 1 DVO zu § 69 SGB XII).



§ 1 Persönliche Voraussetzungen, Durchführungsverordnung (DVO) zu § 69 SGB XII

(1) Personen leben in besonderen sozialen Schwierigkeiten, wenn besondere Lebensverhältnisse derart mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, dass die Überwindung der besonderen Lebensverhältnisse auch die Überwindung der sozialen Schwierigkeiten erfordert. Nachgehende Hilfe ist Personen zu gewähren, soweit bei ihnen nur durch Hilfe nach dieser Verordnung der drohende Wiedereintritt besonderer sozialer Schwierigkeiten abgewendet werden kann.

(2) Besondere Lebensverhältnisse bestehen bei fehlender oder nicht ausreichender Wohnung, bei ungesicherter wirtschaftlicher Lebensgrundlage, bei gewaltgeprägten Lebensumständen, bei Entlassung aus einer geschlossenen Einrichtung oder bei vergleichbaren nachteiligen Umständen. Besondere Lebensverhältnisse können ihre Ursache in äußeren Umständen oder in der Person der Hilfesuchenden haben.

(3) Soziale Schwierigkeiten liegen vor, wenn ein Leben in der Gemeinschaft durch ausgrenzendes Verhalten des Hilfesuchenden oder eines Dritten wesentlich eingeschränkt ist, insbesondere im Zusammenhang mit der Erhaltung oder Beschaffung einer Wohnung, mit der Erlangung oder Sicherung eines Arbeitsplatzes, mit familiären oder anderen sozialen Beziehungen oder mit Straffälligkeit.

Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten in der Unterbringung

Die Lebenslage der Menschen, die wegen ihrer Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit untergebracht werden müssen, ist häufig von komplexen und mehrdimensionalen Problemen geprägt. Stets fehlt die Wohnung und oft kommen weitere nachteilige Lebensumstände hinzu – zum Beispiel Schulden und negative Bonitätsauskünfte, die der Anmietung einer neuen Wohnung entgegenstehen, in Deutschland nicht anerkannte Bildungsabschlüsse und Arbeitslosigkeit, nicht realisierte Sozialleistungsansprüche und Einkommensarmut, gesundheitliche Einschränkungen, Haftentlassung oder die Flucht vor Partnergewalt. Soziale Schwierigkeiten in Form von Bewältigungsproblemen sind ebenfalls häufig vorhanden – in vielen Fällen wäre eine Wohnung vielleicht nicht verloren gegangen, hätten soziale Schwierigkeiten und erschöpfte Selbsthilfekräfte die Suche nach Lösungen nicht behindert. In vielen Fällen besteht ein Leistungsanspruch.

Besonderheiten der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII

Die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gem. §§ 67 ff. SGB XII weist einige Besonderheiten auf:

- Sie ist strukturell niedrigschwellig und unmittelbar zugänglich. Sie stellt in allen Wohnungsnotfalllagen die Leithilfe dar (vgl. ausführlich hierzu: DV 2022: 421 ff.). Gemäß dem Kenntnisgrundsatz der Sozialhilfe (§ 18 SGB XII) muss die Hilfe mit Bekanntwerden des Leistungsanspruchs auch ohne Antragstellung einsetzen, sobald dem Träger der Sozialhilfe der Bedarf bekannt wird. Ausdrücklich sind auch unzuständige Träger der Soziallhilfe und Gemeinden in § 18 Abs. 2 SGB XII zur Weitergabe von Informationen über Notlagen verpflichtet, wenn Sozialhilfe beansprucht wird. Aufgabe der Ordnungsbehörde einer Stadt oder Gemeinde ist es daher, den zuständigen Träger der Sozialhilfe über bestehende Bedarfe und damit verbundene Rechtsansprüche bei den untergebrachten Menschen zu unterrichten. Ein Hilfeplanverfahren kann aus fachlichen Gründen angezeigt sein. Es ist jedoch gesetzlich nicht vorgeschrieben und keinesfalls Anspruchsvoraussetzung für die Gewährung der Hilfe.

- Die Hilfe ist ganzheitlich konzipiert: Ausdrücklich spricht die DVO die Lebenslagen Wohnen (§ 4), Ausbildung und Arbeit (§ 5) und soziale Beziehungen (§ 6) an. Der Katalog ist grundsätzlich offen, kein Problembereich ist ausgeschlossen. Dass der Anspruch auch für die Angehörigen der Leistungsberechtigten gilt, macht Hilfen für Familien möglich.

- Leistungsansprüche auf andere, vorrangige Leistungen dürfen das Einsetzen der Hilfe nicht verzögern. Zwar wird der gesetzliche Auftrag der Hilfe auch durch eine explizite Nachrangregelung gegenüber der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe in § 67 Satz 2 SGB XII begrenzt, dieser Nachrang greift allerdings nur, wenn der Hilfebedarf der betroffenen Person durch andere Leistungen auch tatsächlich und vollständig gedeckt wird. Sind vorrangige Leistungen nicht vorhanden bzw. decken sie den individuellen Bedarf nicht vollständig, müssen Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII ggf. auch parallel und ergänzend geleistet werden (vgl. ausführlich zum Nachrang: Roscher in Bieritz-Harder/Conradis/Palsherm 2024: 925–932).

- Hilfesuchende sollen „nach ihren Kräften" an der Hilfe mitwirken (§ 2 DVO zu § 69 SGB XII). Eingeschränkte Mitwirkungskompetenzen und -bereitschaft schließen aber nicht von der Hilfe aus, sie können – sofern soziale Schwierigkeiten der Grund sind – den Rechtsanspruch sogar begründen. Aufgabe der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten ist es in solchen Fällen, Mitwirkung herzustellen und geeignete Hilfen einzuleiten (zur Mitwirkung vgl. auch: DV 2019).

Leistungen

Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII werden als Dienst-, Geld- und Sachleistungen erbracht. Sie dienen in einem weiten Verständnis von möglichen Zielsetzungen im Einzelfall dazu, „die besonderen sozialen Schwierigkeiten nachhaltig abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten" (§ 2 Abs 2 DVO). Sie umfassen insbesondere „Beratung und persönliche Unterstützung für die Hilfesuchenden und für ihre Angehörigen, bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung, bei der Vermittlung in Ausbildung, bei der Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes sowie bei Aufbau und Aufrechterhaltung sozialer Beziehungen und der Gestaltung des Alltags." (ebd.)

Beratung und persönliche Unterstützung (§ 3 DVO) sollen den Hilfebedarf klären, vor allem aber Selbsthilfekräfte stärken und Betroffene zur Bewältigung ihres Lebens „ohne fremde Hilfe" (Lippert 2003) befähigen. Sie wirken auch auf die Lebenslagebedingungen und haben deshalb beispielsweise die „Behebung von materiellen Mängellagen" (ebd.) zur Aufgabe (vgl. auch Daßler/Henke 2023: 82 ff). Der gesetzliche Auftrag zur Unterstützung der Leistungsberechtigten bei der Beschaffung einer Wohnung greift unbeschadet der ordnungsrechtlichen Unterbringung. § 4 Absatz 3 DVO stellt klar: „Maßnahmen der Gefahrenabwehr lassen den Anspruch auf Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung unberührt."

Praxisbeispiel Oberbergischer Kreis: Aufsuchende Arbeit mit psychisch erkrankten wohnungslosen Menschen

Im Oberbergischen Kreis wendet sich ein aufsuchender Dienst der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII explizit denjenigen Menschen zu, die über die regulären Hilfen von Wohnungslosenhilfe, Eingliederungshilfe und Psychiatrie nicht erreicht werden. Gründe können psychische Erkrankungen, Suchterkrankungen, extrem herausforderndes Verhalten oder die mangelnde Flexibilität der bestehenden Systeme sein. Zur Zielgruppe gehören auch Menschen mit gewalttätigem oder sachschädigendem Auftreten in öffentlichen Unterkünften, zu denen mit viel Geduld und kontinuierlicher Zugewandtheit ein vertrauensvoller Kontakt aufgebaut werden soll, um mittel- bis langfristig die individuelle Situation der Menschen zu verbessern und ggf. eine Befriedung mit der Umwelt zu erreichen.

Kontakt:
Diakonie Michaelshoven, Wohnhilfen Oberberg, Wilfried Fenner,
w.fenner@diakonie-michaelshoven.de

Praxisbeispiel Berlin: Aufsuchende Beratung in Unterkünften

Der Träger paragraf 1 Soziale Dienste gGmbH betreut Menschen nach §§ 67 ff. SGB XII auch in Unterkünften in den Berliner Bezirken Pankow und Reinickendorf. Regelmäßig stellen Mitarbeitende sich und das Projekt dort vor. Je nach Bedarf können die untergebrachten Menschen Unterstützung zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem Leistungstyp „Betreutes Einzelwohnen" oder „Wohnungserhalt und Wohnungssicherung" erhalten. Die Unterstützung nach §§ 67 ff. SGB XII ergänzt die Sozialarbeit in den Unterkünften und unterstützt die untergebrachten Menschen intensiv bei der Wohnungsvermittlung und in anderen Belangen. Wenn Personen aus gesundheitlichen Gründen Termine im Büro nicht wahrnehmen können, arbeitet paragraf 1 vor Ort mit ihnen. Sie unterstützen zum Beispiel bei der Beantragung eines Pflegegrades oder beantragen eine rechtliche Betreuung. Voraussetzung für eine gelingende aufsuchende Arbeit in den Unterkünften ist die Unterstützung der Unterkunftsbetreiber. Sie ermöglichen den Zugang zu den Menschen und stellen nach Möglichkeit Räume für die Beratung bereit.

Kontakt:
paragraf 1 Soziale Dienste gGmbH, Romana Flach, romana.flach@paragraf1.de

4.4.3 Hilfe zur Weiterführung des Haushalts nach § 70 SGB XII

Leistungsanspruch nach § 70 SGB XII

Für Hilfen zur Weiterführung des Haushalts nach § 70 SGB XII gilt wie für die anderen Leistungen der Sozialhilfe der Kenntnisgrundsatz und ein grundsätzlicher Nachrang. Ist ausreichend Einkommen und Vermögen vorhanden, muss der Bedarf aus eigenen Kräften gedeckt werden. Vorrangige Rechtsansprüche können zum Beispiel nach dem SGB V oder nach dem SGB XI bestehen. Auch zu den gesetzlich vorgesehenen Assistenzleistungen der Eingliederungshilfe gehört die Unterstützung bei der Haushaltsführung. Beziehen „körperlich stark beeinträchtigte Personen" ohne Ansprüche nach SGB IX und XI Leistungen nach dem SGB II, kann es einen Rechtsanspruch auf Deckung des Mehraufwandes für einen atypischen unabweisbaren Bedarf nach § 21 Abs. 6 SGB II geben (vgl. BA 2024: 15). Vorausgesetzt, solche vorrangigen Ansprüche bestehen nicht, können nach § 70 Abs. 1 SGB XII „Personen mit eigenem Haushalt" Leistungen erhalten, „wenn weder sie selbst noch, falls sie mit anderen Haushaltsangehörigen zusammenleben, die anderen Haushaltsangehörigen den Haushalt führen können und die Weiterführung des Haushalts geboten ist."

Menschen mit Hilfebedarf in der Unterbringung

Vor allem untergebrachte Menschen mit Behinderungen, Menschen, die sich von einem medizinischen Eingriff erholen oder ältere Menschen können (vorübergehend) in ihrer Fähigkeit eingeschränkt sein, ihren Haushalt selbstständig zu führen. Unter den besonderen Bedingungen der Notunterbringung kann das sogar noch schwieriger sein als in der eigenen Wohnung. Es steht nur wenig Platz für die persönliche Habe zur Verfügung. Küchen und Sanitärräume müssen oft gemeinsam mit anderen genutzt werden. Wo es keine Vorratsräume für Lebensmittel gibt, sondern vielleicht nur ein Fach in einem gemeinsam genutzten Kühlschrank, werden Lebensmittel auch in den Schlafräumen aufbewahrt. Insbesondere bei Menschen mit einem „Messie-Syndrom" oder bei Menschen, die in ihrer Unterkunft zu verwahrlosen drohen, dürfte eine Unterstützung bei der Haushaltsführung auch dazu beitragen, Konflikte mit anderen untergebrachten Menschen zu verhindern.

Leistungen

In der Regel übernimmt der Träger der Sozialhilfe die Kosten für eine Haushaltshilfe, es sind aber auch andere Leistungsformen möglich. Hilfen nach § 70 SGB XII können flankierend zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII gewährt werden.

4.5 Materielle Leistungen, Bedarfe für Unterkunft und Heizung, Krankenversicherungsschutz

4.5.1 Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II und SGB XII

Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II und SGB XII

Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben erwerbsfähige, hilfebedürftige Menschen mit einem gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland sowie die Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben (§ 7 Abs. 1 bis 3a SGB II). Voll erwerbsgeminderte Personen oder Menschen, die das Rentenalter erreicht haben, und die mit ihnen in einem Haushalt lebenden Menschen haben innerhalb der Sozialhilfe einen Anspruch auf Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten oder der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel SGB XII, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen finanzieren können (§§ 27 ff. und §§ 41 ff. SGB XII).

Alle diese Leistungen zielen darauf, dass das menschenwürdige Existenzminimum in jeder Lebensphase gesichert ist. Die sogenannten Regelbedarfe umfassen „insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile, persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens“ (§ 20 SGB II, § 27a SGB XII). Diese werden pauschaliert erbracht.

Hinzu kommen die Bedarfe für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II, § 35 SGB XII), die in tatsächlicher Höhe anerkannt werden, soweit sie „angemessen“ sind.

(Potenziell) Leistungsberechtigte in der Unterbringung

Der Großteil der zur Gefahrenabwehr untergebrachten Menschen dürfte Ansprüche auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Abschnitt 2 des SGB II haben oder vom zuständigen Jobcenter entsprechende Leistungen erhalten. Ein weiterer großer Teil hat Ansprüche auf Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des SGB XII oder erhält bereits solche Leistungen. Leistungsansprüche und Bezug können aber auch Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel SGB XII betreffen. Zu den Einkommen der von Wohnungslosigkeit betroffenen und untergebrachten Menschen gibt es keine bundesweiten Zahlen: Eine Untersuchung für eine deutsche Großstadt (vgl. Busch-Geertsema et al. 2024) ergab aber, dass dort 63 % der erwachsenen untergebrachten Personen (und damit auch ihre minderjährigen Haushaltsangehörigen) Leistungen vom Jobcenter bezogen. 6 % bestritten ihren Lebensunterhalt ausschließlich

aus den lebensunterhaltssichernden Leistungen der Sozialhilfe nach dem Dritten und Vierten Kapitel.[14]

Aus der Praxis wird regelmäßig berichtet, dass es unter den ordnungsrechtlich untergebrachten Menschen viele gibt, die Leistungsansprüche nach dem SGB II oder dem Dritten oder Vierten Kapitel SGB XII haben könnten, sie aber nicht realisieren – etwa, weil sie es versäumen, Folgeanträge zu stellen, oder weil eine psychische Erkrankung und die damit möglicherweise einhergehende Antriebsarmut oder Angst sie am Gang zum Amt hindert. Diesen Menschen fehlen existenzsichernde Leistungen. Oft bleiben sie nicht nur die Unterkunftskosten schuldig. Darüber hinaus fehlt ihnen auch der Krankenversicherungsschutz, den der Leistungsbezug sicherstellen würde.[15] Wird der grundsätzliche Anspruch nicht nachgewiesen, gehen notwendige und nicht vermeidbare Behandlungen zu Lasten des öffentlichen Gesundheitsdienstes oder sie müssen aus Mitteln der „Hilfen zur Gesundheit" nach dem SGB XII finanziert werden.[16]

Bedarfe für Unterkunft und Heizung in der Unterbringung

Zu den Bedarfen für die Unterkunft gehören die satzungsgemäßen Nutzungsgebühren im Rahmen der Unterbringung. Um die Angemessenheit objektiv beurteilen zu können, müssen die jeweils örtlichen kommunalen Träger nach ständiger BSG-Rechtsprechung ein „schlüssiges Konzept" vorweisen und in ihren örtlichen „Richtlinien zur Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung (KdUH)" ermessenslenkende Hinweise niederlegen. Da sich bereits aus der Notwendigkeit zur Gefahrenabwehr ergibt, dass den untergebrachten Personen tatsächlicher oder alternativer Wohnraum nicht zur Verfügung steht, sind die von den Gemeinden erhobenen Nutzungsgebühren vom Träger der Sozialhilfe oder dem Jobcenter in aller Regel als angemessen zu bewerten.

Praxisbeispiel Stadt Brandenburg an der Havel: KdUH-Richtlinien

Ausdrücklich erkennt die Stadt Brandenburg an der Havel die Gebühren der Notunterbringung als notwendigen Bedarf an: „Auf der Grundlage der obengenannten Satzung erhalten Leistungsberechtigte einen Zuweisungs- und Gebührenbescheid für die entsprechende Unterkunft. Damit sind die Bedarfe für Unterkunft und Heizung inklusive Haushaltsenergie abgedeckt und anzuerkennen."

https://www.stadt-brandenburg.de/_/or/7896.pdf, Punkt 15.2.1

[14] Zur Einordnung: Laut Statistikbericht 2022 der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe bezogen zu Beginn der Hilfe etwa 44 % der akut wohnungslosen Menschen, deren Hilfeverläufe ausgewertet wurden, Leistungen nach dem SGB II, SGB III, SGB XII oder andere öffentliche Unterstützungen (vgl. BAG W 2023: 15). Unter den nicht untergebrachten, auf der Straße oder in verdeckter Wohnungslosigkeit lebenden Menschen in Nordrhein-Westfalen lebten 2020 etwa 50 % ausschließlich oder hauptsächlich von Leistungen nach dem SGB II, SGB III oder SGB XII (vgl. Brüchmann et al. 2022: 49 f).

[15] Bis auf wenige Ausnahmen sind Leistungsbeziehende nach dem SGB II in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) pflichtversichert (§ 5 Abs. 1 Nr. 2a und § 10 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch – SGB V). Zu den anerkannten Bedarfen nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII gehören Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung (§§ 32 und 42 SGB XII).

[16] Wurde zu einem früheren Zeitpunkt kraft Gesetzes eine Krankenversicherung begründet, bleibt diese grundsätzlich auch bei Beitragsschulden bestehen. Dann ruht im Regelfall der Anspruch und es werden nur dringend erforderliche Behandlungen durchgeführt. Bei Personen, die nach dem SGB II bzw. SGB XII anspruchsberechtigt sind, tritt ein Ruhen nicht ein. Dabei kommt es nur auf den Anspruch an, Leistungen müssen nicht tatsächlich bezogen werden.

Leistungsansprüche bei Auszug aus der Unterbringung

Bei einem Auszug aus der ordnungsrechtlichen Unterbringung in Normalwohnraum können die Aufwendungen für die Beschaffung einer Wohnung, Mietkautionen, Genossenschaftsanteile und Umzugskosten bei vorheriger Zustimmung durch den zuständigen Träger sowohl für Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach dem SGB II (§ 22 Abs. 6 SGB II) als auch für Sozialhilfebeziehende (§ 35a Abs. 2 Satz 5 SGB XII) als Bedarf anerkannt werden. Des Weiteren können auf der gleichen gesetzlichen Grundlage auch Maklergebühren übernommen werden. Dies gilt insbesondere für Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen am Wohnungsmarkt.

Dabei gilt ein Auszug nach Auffassung des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 26.11.2009, L 19 B 297/09 AS ER) auch dann als „erforderlich" im Sinne des SGB II, wenn die künftige Miete für die eigene Wohnung höher ist als die Nutzungsgebühr in der Unterkunft. Zu den Hilfen, die beim erstmaligen Bezug einer Wohnung in Frage kommen, gehört als Leistung zur Deckung einmaliger Bedarfe die Erstausstattung für eine Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten (§ 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II, § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII).

Leistungen zur Bildung und Teilhabe

Hilfebedürftige Kinder und Jugendliche haben darüber hinaus Anspruch auf die Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT-Leistungen) unter den Voraussetzungen von § 28 SGB II und § 34 SGB XII. Auf die Inanspruchnahme sollen die zuständigen Leistungsstellen hinwirken. Zu den BuT-Leistungen gehören der persönliche Schulbedarf (Pauschale), die Aufwendungen der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in Kindertagesstätten und Schulen, Aufwendungen für ein- oder mehrtägige Klassenfahrten oder Ausflüge, pro Kind monatlich 15 € für die soziokulturelle Teilhabe in der Gemeinschaft, Lernförderung, sofern ein Bedarf besteht, sowie für die Schülerbeförderung.

Leistungsausschluss nach § 7 Absatz 1 Satz 2 SGB II und § 23 Abs. 3 SGB XII

Mittellose Personen haben keinen Anspruch auf existenzsichernde Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII, wenn bei ihnen der sogenannte Leistungsausschluss greift. Dieser betrifft nach § 7 Absatz 1 Satz 2 SGB II und § 23 Abs. 3 SGB XII

- „Ausländerinnen und Ausländer, die weder in der Bundesrepublik Deutschland Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer oder Selbständige noch aufgrund des § 2 Absatz 3 des Freizügigkeitsgesetzes/EU freizügigkeitsberechtigt sind, und ihre Familienangehörigen für die ersten drei Monate ihres Aufenthalts" (es sei denn, sie haben einen gültigen Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes),

- Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsrecht bzw. Ausländerinnen und Ausländer, „deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitsuche, der Ausbildungs- oder Studienplatzsuche oder aus einer Aufenthaltserlaubnis nach § 20a des Aufenthaltsgesetzes ergibt, und ihre Familienangehörigen", es sei denn, sie haben schon seit mindestens fünf Jahren ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet und haben das Recht auf Freizügigkeit nicht verloren,

- sowie „Leistungsberechtigte nach § 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes."

Ausdrücklich nennt § 23 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SGB XII außerdem Personen, die „eingereist sind, um Sozialhilfe zu erlangen".

Nach § 23 Absatz 3 SGB XII sind auch für Personen, die keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt haben, „Überbrückungsleistungen" möglich. Diese umfassen insbesondere „Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Ernährung sowie Körper- und Gesundheitspflege", zur „Deckung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung in angemessener Höhe" sowie „die zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung". Die Überbrückungsleistungen werden bis zur Ausreise und längstens für einen Monat gewährt (§ 23 Absatz 3 Satz 3 SGB XII). Für die Gruppe der wohnungslosen Menschen, die aus Mitgliedsstaaten der EU zugewandert sind, heißt das: Sie müssen zur Gefahrenabwehr untergebracht werden, verfügen aber nicht über die Mittel, um Nutzungsgebühren zahlen zu können. Sie sind häufig nicht krankenversichert, und es fehlen ihnen die Mittel, um ihren Lebensunterhalt sicherzustellen.

Der sozialrechtliche Anspruchsausschluss in seiner derzeitigen Ausgestaltung ist jedoch nicht absolut. Die Härtefallregelung gem. § 23 Absatz 3 Satz 6 SGB XII erlaubt in besonders gelagerten Einzelfällen, Leistungen über den Zeitraum von einem Monat hinaus sowie andere Leistungen im Sinne der Bestimmungen des Absatzes 1 zu erbringen, soweit eine zeitlich befristete Bedarfslage vorliegt. Dabei können grundsätzlich alle im SGB XII aufgeführten Hilfen in Betracht kommen. Typischerweise geht der Gesetzgeber davon aus, dass Besonderheiten gesundheitlicher Natur vorliegen, wie beispielsweise fehlende Reisefähigkeit. Aber auch dringend erforderliche medizinische Behandlungen wie beispielsweise die Dialyse oder medikamentöse und sonstige therapeutische Behandlungen bei schwerer psychischer Erkrankung, welche im Herkunftsland nicht zweifelsfrei sichergestellt ist, können einen Härtefall begründen.

Dies kann auch in Fällen gelten, in denen eine Rückkehr in das Herkunftsland der von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffenen Menschen unzumutbar erscheint. Dies gilt insbesondere für Menschen, die einer der Personengruppen angehören, die unter der Buchstabenkombination LSBTIQ+* zusammengefasst werden und in ihren Herkunftsländern teilweise von Ausgrenzungen betroffen sind.

4.5.2 Wohngeld

Anspruch auf Wohngeld in der Unterbringung

Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (WoGG) dient der „wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens" (§ 1 Absatz 1 WoGG). Wer Transferleistungen bezieht, bei deren Berechnung Kosten der Unterkunft berücksichtigt sind (vgl. § 7 WoGG, z. B. Leistungen nach dem SGB II), hat keinen Wohngeldanspruch. Wohngeld kann auch an Personen gezahlt werden, „die durch die Obdachlosenbehörde in Obdachlosenunterkünfte oder in Wohnraum Dritter eingewiesen sind, auch wenn das Nutzungsentgelt an die Obdachlosenbehörde gezahlt wird" (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 WoGG in Verbindung mit Teil A Ziffer 3.13 Satz 1 Nummer 5 der Wohngeld-Verwaltungsvorschrift – WoGVwV). Es muss also kein Mietvertrag vorhanden sein, um in einer Unterkunft Wohngeld zu beziehen.

Haushalte mit niedrigen Einkommen in der Unterbringung

Hohe Unterkunftskosten sind vor allem für diejenigen untergebrachten Menschen ein Problem, die keine Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII beziehen, also etwa für Erwerbstätige oder für Rentnerinnen und Rentner. Zur Zahl der berechtigten Haushalte und zu den Einkommen von Menschen ohne Wohnung fehlen derzeit aktuelle und belastbare Daten. Bei einer Erhebung in einer deutschen Großstadt zeigte sich 2024 aber, dass etwa 8 % der erwachsenen untergebrachten Personen in ordnungsrechtlicher Unterbringung von einem Erwerbseinkommen lebten und 6 % von einer Rente (vgl. Busch-Geertsema et al. 2024).[17] Für diese Personen bzw. Haushalte kommt als mögliche Leistung Wohngeld in Frage, um die Belastung durch Unterkunftskosten zu senken.

Voraussetzungen für den Bezug von Wohngeld in der Unterbringung

Damit Wohngeld gewährt werden kann, muss der Wohnraum nach Teil A Ziffer 2.01 Abs. 3 WoGVwV bestimmte Bedingungen erfüllen: Er muss „für eine gewisse Dauer zum Wohnen bestimmt worden" sein, nach der „baulichen Anlage und Ausstattung tatsächlich zum Wohnen geeignet" sein, er muss „ein eigenes häusliches Wirtschaften, insbesondere eine eigene Essenzubereitung, ermöglichen", wobei es nicht darauf ankommt, ob Küchen mit Menschen geteilt werden müssen, die nicht zum Haushalt gehören, und er muss „aufgrund eines privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses unter Ausschluss Dritter insbesondere von Personen, die keine Haushaltsmitglieder sind, mindestens für einen Monat zum Wohnen überlassen werden." Notunterkünfte aller Art wie Schlafstellen, Sammellager, Schulen, Turnhallen, Wohnwagen und Zelte sind grundsätzlich kein Wohnraum (Teil A Ziffer 2.01 Abs. 4 WoGVwV).

Der individuelle Wohngeldanspruch hängt unter anderem von der Höhe des Haushaltseinkommens, der Haushaltsgröße und der zu berücksichtigenden Miete ab. Dabei ist die maximal zu berücksichtigende Miete durch die in Abhängigkeit von der Mietenstufe einer Gemeinde festgelegten Höchstbeträge (vgl. Anlage 1 zu § 12 Absatz 1 WoGG) plus Klimakomponente (vgl. § 12 Absatz 7 WoGG) begrenzt.

4.6 Empfehlungen zum Umgang mit sozialrechtlichen Individualansprüchen

Die Realisierung der potenziell vielfältigen individuellen sozialrechtlichen Ansprüche ist für viele untergebrachte Wohnungslose kompliziert; das Leistungsrecht ist komplex und einige Schwellen sind hoch. So ist zu vermuten, dass untergebrachte Menschen oft nicht alle Ansprüche realisieren, die zu einer besseren Versorgung innerhalb der Unterbringung führen und die Chancen der betroffenen Personen und Haushalte erhöhen würden, die Unterkünfte schnell wieder zu verlassen.

[17] Zur Einordnung: Laut Statistikbericht 2022 der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe bezogen zu Beginn der Hilfe etwa 10 % der akut wohnungslosen Menschen, deren Hilfeverläufe ausgewertet wurden, ein Erwerbseinkommen und 10 % lebten von einer Rente, einer Pension oder Ähnlichem (vgl. BAG W 2023: 15). Unter den nicht untergebrachten, auf der Straße oder in verdeckter Wohnungslosigkeit lebenden Menschen in Nordrhein-Westfalen hatten 2020 7 % ein Erwerbseinkommen (ohne aufstockende Grundsicherungsleistungen) und 3 % lebten ausschließlich von ihrer Rente. (vgl. Brüchmann et al. 2022: 49 f.)

Clearing und sozialleistungsrechtliche Erstberatung

Alle untergebrachten Haushalte und Personen sollten eine sozialrechtliche Erstberatung erhalten. Diese Erstberatung kann durch die Unterbringungsbehörde oder die Sozialbehörde geleistet werden oder durch beauftragte oder kooperierende Träger der freien Wohlfahrtspflege, die Beratung auf der Grundlage der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten anbieten. Die Beratung sollte rechtskreisübergreifend ermitteln, wie es um die materielle Ausstattung eines Haushalts steht und auf welche der oben genannten Geld-, Sach- oder Dienstleistungen potenziell Anspruch besteht. Sie sollte umfassend zur Inanspruchnahme von Leistungen beraten und die untergebrachten Personen dabei unterstützen, Ansprüche zu klären und geltend zu machen.

Barrierefreiheit

Die Beratung sollte barrierefrei zugänglich sein. Barrieren überwindende Hilfen sollten gewährleistet sein (z. B. Gebärdendolmetschen).

Überbrückung und verbundene Hilfen

Ist der Zugang zu Leistungen mit Wartezeiten verbunden – weil Begutachtungen fehlen, Hilfeplanverfahren erforderlich sind oder weil die Bewilligung von Wohngeld oder SGB-II-Leistungen zur Finanzierung der Unterkunftskosten mehr Zeit in Anspruch nimmt – braucht es funktionierende Überbrückungslösungen. Bestehen verschiedene Bedarfslagen nebeneinander, sollten verbundene Hilfen das Ziel sein.

Systematische Einschaltung des Trägers der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII

Damit Rechtsansprüche schnell und umfassend gedeckt werden, sollte es insbesondere ein geklärtes Verfahren der Einschaltung des zuständigen Trägers der Sozialhilfe geben. Er muss nach dem Kenntnisgrundsatz der Sozialhilfe dann unverzüglich tätig werden. Diese Anforderung ist in kreisfreien Städten einfacher zu erfüllen als in Kreisen. Dort sind die kreisangehörigen Städte und Gemeinden für die Unterbringung nach den Ordnungs-, Polizei- und Sicherheitsgesetzen verantwortlich, Sozialleistungen gewähren aber auch Landkreis- oder Bundesbehörden oder die überörtlichen Träger der Sozialhilfe. Auch bei geteilten Zuständigkeiten ist eine enge Kooperation und Prüfung der Bedarfslage sicherzustellen, damit die unterschiedlichen Zuständigkeiten im Sozial- und Ordnungsrecht nicht zum Hindernis für eine umgehende Bedarfsdeckung werden.

Rechtsansprüche auf Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII einlösen

Ob Rechtsansprüche auf Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten bestehen, sollte bei allen ordnungsrechtlich untergebrachten Menschen geprüft werden. Die Form der Hilfe hängt vom Bedarf ab. Individuelle Assistenz bei der Wohnungssuche kann eine örtliche (Fach-)Beratungsstelle übernehmen. Sie sollte von der Unterkunft gut erreichbar sein. Ein aufsuchendes Angebot in den Unterkünften, eine festinstallierte Sozialarbeit oder eine regelmäßige Sprechstunde in den Unterkünften kann gewährleisten, dass auch diejenigen Menschen Unterstützung erhalten, die den Weg in eine Beratungsstelle aus unterschiedlichen Gründen nicht bewältigen. Für Menschen mit komplexen Hilfebedarfen sollte die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII die „Gesamtplanung" im Sinne des SGB XII übernehmen und erforderliche Hilfen fallbezogen koordinieren.

Nutzungsgebühren sind angemessen

In ihren örtlichen KdUH-Richtlinien sollten kreisfreie Städte und Kreise klarstellen, dass Nutzungsgebühren, die für eine ordnungsrechtliche Unterbringung fällig werden, als angemessen im Sinne der Bedarfe für Unterkunft und Heizung in den sozialen Mindestsicherungssystemen gelten.

Überschreitung der KdUH-Richtwerte bei Anmietung von Wohnraum zulassen

Damit Haushalte mit Leistungen nach dem SGB II und SGB XII auf angespannten Wohnungsmärkten eine Chance haben, wenn sie aus der Unterbringung heraus eine Wohnung suchen, sollten im Einzelfall Überschreitungen der Angemessenheitsrichtwerte geprüft und akzeptiert werden (zu den anderen Instrumenten siehe 9). Bei der Entscheidungsfindung sollten neben den geltenden kommunalen Angemessenheitskriterien der KdUH ebenfalls die bereits anfallenden Kosten für die ordnungsrechtliche Unterbringung einbezogen und abgewogen werden. In Berlin gibt es beispielsweise einen 20-prozentigen Neuanmietungszuschlag für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen (Nr. 3.4 der Berliner Ausführungsvorschriften zur Gewährung von Leistungen gemäß § 22 SGB II und §§ 35 und 36 SGB XII). Mietkosten im Wohnungsbau, der mit öffentlichen Mitteln für Niedrigverdienende (untere Einkommensgruppen) gefördert wurde, sollten für Haushalte im Bezug von Transferleistungen von den Grundsicherungsträgern grundsätzlich als angemessen berücksichtigt werden. Für Wohnungslose und andere Dringlichkeitsfälle können im Bedarfsfall auch Maklerkosten übernommen werden.

Bei Menschen, die keine Sozialleistungen beziehen, aber einen potenziellen Wohngeldanspruch haben, sollten die Träger von Unterkünften darauf achten, dass die Liegenschaften, die zu ihrer Unterbringung genutzt werden, die Anforderungen des Wohngeldrechts an Wohnraum (§ 2 WoGG in Verbindung mit Teil A Ziffer 2.01 WoGVwV) erfüllen.

5 Zielgruppen mit besonderen Bedarfen



Foto: envato/Rawpixel

Untergebrachte Menschen sind keine homogene Gruppe. Sie bringen unterschiedliche Probleme und Bedarfslagen oder Ressourcen mit, die bei der Ausgestaltung der Unterbringung beachtet werden sollten.

Besondere Bedarfe: Rechtliche Anforderungen

Bei der Berücksichtigung von besonderen Bedarfen in der Unterbringung ist die Rechtsprechung bisher nicht einheitlich. Einige Urteile berücksichtigen gesonderte Bedarfe, andere Urteile verweisen auf den kurzfristigen Charakter der Unterbringung und den Vorrang spezifischer Hilfeleistungen nach den Sozialgesetzbüchern (vgl. Engelmann 2020: 24). Für die Mehrheit der untergebrachten Menschen weist die Unterbringung jedoch keinen vorübergehenden Charakter mehr auf und sie leben dort über Jahre. Aus grundgesetzlicher und menschenrechtlicher Sicht dürfen besondere Bedarfe bei der Unterbringung nicht übergangen werden. Frauen, Kinder, Menschen mit Behinderung, LSBTIQ+*, Geflüchtete oder Menschen mit Migrationshintergrund brauchen mehr Schutz als andere Gruppen. Aus menschenrechtlichen Verträgen ergeben sich Verpflichtungen, die bei der Ausgestaltung von Unterkünften zu beachten sind.

Generell ist wichtig anzuerkennen, dass gerade wohnungslose Menschen, die mehr als einen der unten benannten „besonderen Bedarfe" aufweisen, aktuell einen deutlich erschwerten oder keinen Zugang zu ordnungsrechtlichen Unterbringungen haben. Eine intersektionale Perspektive (siehe Glossar) sollte bei Bedarfsanalysen vor Ort standardmäßig eingenommen werden. Sie ist sensibel für den Zusammenhang und die verstärkende Wechselwirkung unterschiedlicher Diskriminierungsmerkmale wie zum Beispiel Gender, Klasse, Zuwanderungsgeschichte oder Gesundheitszustand.

Die folgenden Unterabschnitte nennen – bezogen auf die einzelnen Gruppen – jeweils die Normen, die besonders beachtet werden müssen und geben Hin-

weise, wie die Unterbringung zielgruppenspezifisch, d. h. geschlechts-, identitäts- und differenzsensibel ausgestaltet werden kann und sollte.

5.1 Frauen

Die Lage wohnungsloser Frauen unterscheidet sich von der Lage wohnungsloser Männer.

Gewaltbetroffenheit

Ihr Leben ist wesentlich stärker von Gewalt geprägt als das von (wohnungslosen) Männern: Dies reicht von frühkindlicher Gewalt über häusliche Gewalt in der Herkunftsfamilie und durch Partnerinnen bzw. Partner als Auslöser des Wohnungsverlusts bis hin zu Gewalt während der Wohnungslosigkeit. Frauen werden deutlich häufiger Opfer sexualisierter Gewalt als Männer. Mehr als ein Viertel der auf der Straße oder in verdeckter Wohnungslosigkeit lebenden Frauen hat seit Beginn der Wohnungslosigkeit sexualisierte Gewalt erlebt, bei Männern sind es 6 % (vgl. BMWSB 2024b: 46). Zu spezifischen Gewaltschutzeinrichtungen finden gewaltbetroffene wohnungslose Frauen nicht immer Zugang (vgl. Bösing 2020: 8 f./BAG W 2021c). Frauenhäuser verweisen zum Beispiel auf fehlende Fachkräfte oder institutionelle Anforderungen an selbstständige Lebensführung und lehnen die Aufnahme von akut gewaltbetroffenen wohnungslosen Frauen ab – aufgrund der Wohnungsnotlage, aufgrund von Drogengebrauch, fehlender Finanzierungsgrundlage oder der oftmals multiplen Problemlagen.

Die Istanbul-Konvention

- ist das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt,
- ist mit der Ratifikation 2018 in Deutschland geltendes Recht geworden,
- verpflichtet Bund, Länder sowie Städte und Gemeinden, Gewalt gegen Frauen und Mädchen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen,
- verlangt Präventions- und Schutzmaßnahmen für alle Frauen unabhängig von ihrem Wohnort, Aufenthaltsstatus, Gesundheitszustand oder ihrer Nationalität
- und ihre Anforderungen gelten auch in der ordnungsrechtlichen Unterbringung.

Sichere Räume

Damit von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffene Frauen die häufig männlich dominierten ordnungsrechtlichen Unterkünfte nicht aus Angst vor Gewalt meiden, ist es wichtig, dass Unterkünfte sichere Räume für sie darstellen. Andersfalls besteht die Gefahr, dass betroffene Frauen in prekären Mitwohnverhältnissen oder in Gewaltsituationen verbleiben.

Praxisbeispiel Dortmund: Aufsuchende Beratung des Jobcenters in einer Frauenübernachtungsstelle

Ein spezialisiertes Beratungsteam des Dortmunder Jobcenters (Team besondere Lebenslagen – TBL) berät wohnungslose Menschen in der Stadt aufsuchend. Ziel ist es, auch jene wieder in den Leistungsbezug zu bringen, die wegen ihrer Lebensumstände oder gesundheitlicher Probleme den Weg ins Jobcenter nicht allein schaffen.

Seit 2024 sucht ein weibliches Tandem aus Vermittlungsfachkraft und Leistungsabteilung gezielt Frauen in der Frauenübernachtungsstätte der Diakonie Dortmund auf. Alle zwei Wochen unterstützen die Fachkräfte die Frauen bei der Beantragung von Leistungen, vermitteln in Arbeitsgelegenheiten und prüfen, ob ihre gesundheitliche Situation eine Überleitung in Regelleistungen nach dem SGB XII erfordert.

Mit diesem Angebot gelingt es dem Jobcenter Dortmund, wohnungslose Frauen besser zu erreichen. Frauen, die bisher schwer erreichbar waren, erhalten nun Regelleistungen und Hilfe bei der Klärung ihrer beruflichen Perspektive.

Kontakt:
Jobcenter Dortmund, Jenny Vesper, Jenny.Vesper@jobcenter-ge.de

Schwangere Frauen sind nach der Istanbul-Konvention besonders schutzbedürftig. Das muss bei der Unterbringung beachtet werden.

Praxisbeispiel: Hilfetelefon „Schwangere in Not“

Seit 2014 existiert das bundesweite Hilfetelefon „Schwangere in Not“ des Bundesamts für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA). Neben den Frauen selbst können sich alle Personen, die bei ihrer beruflichen oder ehrenamtlichen Tätigkeit mit der Beratung und Unterstützung von schwangeren Frauen befasst sind, an das Hilfetelefon wenden (0800 40 40 020).

https://www.hilfetelefon-schwangere.de/

Praxisbeispiel Karlsruhe: Frauenpension für wohnungslose Frauen mit und ohne Kinder

Die Karlsruher Frauenpension verfolgt ein ähnliches Konzept wie die Münchner KARLA. Während ihrer ordnungsrechtlichen Unterbringung in Einzelzimmern können wohnungslose Frauen sozialpädagogische Unterstützung erhalten – ob es um die Beschaffung von Ausweispapieren, Anträge auf existenzsichernde Leistungen oder um die Entwicklung einer Erwerbsperspektive geht. Ziel des Trägers ist es, die Frauen in eigenen Wohnraum oder betreute Wohnformen zu vermitteln.

Kontakt:
Sozialpädagogische Alternativen e.V., Frauenberatungsstelle,
frauenberatungsstelle@sozpaedal.de

Praxisbeispiel München: Frauenobdach KARLA 51 – Einzelunterbringung mit multiprofessioneller Beratung für wohnungslose Frauen

KARLA 51 bietet 55 Einzelzimmer an zwei zentralen Standorten in München für alleinstehende wohnungslose Frauen oder Frauen mit Kindern. Jedes Zimmer ist mit eigener Dusche oder Küche ausgestattet. Die Pforte des Haupthauses ist rund um die Uhr geöffnet, und bei freien Kapazitäten können Frauen jederzeit aufgenommen werden. Auch mittellose Frauen, Frauen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sowie solche mit psychischen Erkrankungen, Suchterkrankungen oder auffälligem Verhalten finden hier Platz. Ausgenommen sind Frauen, die sich selbst oder andere gefährden. Über die Aufnahme entscheidet ausschließlich das Fachpersonal der Einrichtung. Nach der Aufnahme melden sich die Frauen mit einer Vermietungsbescheinigung des Trägers bei der Stadt München an, die sie ordnungsrechtlich registriert.

Sozialpädagoginnen und Sozialarbeiterinnen sind täglich vor Ort und werden von Erzieherinnen, (Kinder-)Krankenpflegerinnen sowie einer wöchentlich anwesenden Psychiaterin unterstützt. Eine Obdachlosenpraxis übernimmt die hausärztliche Betreuung. Neben den 55 Einzelzimmern gibt es einen Notschutzraum mit vier Betten für kurzfristige Übernachtungen. Am nächsten Morgen erhalten die Frauen dort ein Beratungsangebot. Die Stadt München finanziert KARLA 51.

Kontakt:
Evangelisches Hilfswerk München Gemeinnützige GmbH, Frauenobdach KARLA 51,
karla51@hilfswerk-muenchen.de

5.2 Familien und (Ehe-)Paare

Waren Unterkünfte in der Vergangenheit eher durch alleinstehende Männer geprägt, leben durch Flucht, Zuwanderung und die Zunahme der Wohnungsnot zunehmend mehr Familien mit minderjährigen Kindern in ordnungsrechtlicher Unterbringung. Mehr als 92.000 Menschen bzw. 31 % der am 31.01.2024 in Unterkünften der Gemeinden und Gemeindeverbände untergebrachten Personen waren unter 18 Jahre alt (vgl. Destatis 2024).

Sowohl menschenrechtliche Abkommen (etwa Art. 8 Abs. 1 EMRK, Art. 23 Abs. 1 UN-Zivilpakt) als auch das Grundgesetz (Art. 6 Abs. 1) stellen Ehe und Familie unter besonderen Schutz. Dazu gehören die Achtung des ehelichen Zusammenlebens und des Familienlebens sowie der Erziehungsrechte der Eltern und der Schutz der Kinder. Diese Schutzrechte gilt es auch bei der Unterbringung von Familien mit minderjährigen Kindern oder Paaren zu beachten.

Ambulante Leistungen der Hilfe zur Erziehung nach dem SGB VIII können Familien dabei unterstützen, mit der belasteten Situation in einer Unterkunft umzugehen, Eltern in ihrer Erziehungskompetenz und Kinder und Jugendliche in ihren Entwicklungsaufgaben zu stärken und zu unterstützen (vgl. 4.1). Aber auch jenseits der Hilfen zur Erziehung bieten Vereine und Initiativen vielfältige Freizeit- und Beratungsangebote für Eltern und Familien an.

5.3 Kinder und Jugendliche

Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen

Kinder und Jugendliche als sich in Entwicklung befindende Menschen haben andere Bedarfe als Erwachsene. Sie benötigen Platz zum Spielen und sie wollen Freundinnen und Freunde einladen. Sie brauchen Schutz- und Ruheräume, um sich zurückziehen zu können, und eine geeignete Umgebung, um für die Schule zu lernen. Obwohl eine Unterbringung für sie nie ein geeigneter Ort des Aufwachsens sein kann, haben Kinder und Jugendliche ein Recht auf Entfaltungsmöglichkeiten.

Die UN-Kinderrechtskonvention

- ist in Deutschland seit 1992 rechtlich bindend und gilt im Rang eines Bundesgesetzes,
- betont, dass Kinder Grundrechtsträgerinnen und -träger sind,
- formuliert aus, welche konkreten Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechte die Vertragsstaaten gegenüber Kindern und Jugendlichen zu achten verpflichtet sind, welche sie zu schützen und zu gewährleisten haben,
- verlangt, dass sich alles staatliche Handeln am Kindeswohlprinzip (“best interest of the child”, Art. 3 Abs. 1) orientiert,

- normiert das Recht des Kindes auf Gehör und die Berücksichtigung seiner Meinung (Art. 12). Dies umfasst das Kinder und Jugendliche bei allen sie betreffenden Maßnahmen gemäß ihrem Alter und Reifegrad gehört werden und ihre Meinung äußern dürfen; und diese soll bei der Abwägung der unterschiedlichen Interessen Berücksichtigung finden,
- enthält das Recht auf Bildung von Kindern und Jugendlichen (Art. 28) und damit auch die Möglichkeit, am Schulunterricht teilzunehmen, zu lernen und eigene Interessen zu entwickeln,
- hebt das Recht des Kindes auf Ruhe und Freizeit, Spiel und altersgemäße aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben hervor (Art. 31),
- und ihre Anforderungen gelten auch in der ordnungsrechtlichen Unterbringung.

Bei der Gestaltung einer kindgerechten Umgebung gilt es, die unterschiedlichen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen zu beachten. Alter, Entwicklungsstand, Geschlecht oder mögliche Beeinträchtigung prägen diese Bedürfnisse. Jugendliche brauchen andere Aufenthalts- und Rückzugsmöglichkeiten als Kleinkinder. Ebenso sollten die besonderen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen mit körperlichen oder seelischen Beeinträchtigungen berücksichtigt werden.

Angebote im Sozialraum erschließen

Eine Kooperation mit Freizeit- und Sportangeboten im Sozialraum trägt dazu bei, Teilhabebedürfnisse von Kindern und Jugendlichen zu erfüllen. Sie knüpfen durch die Teilnahme an Angeboten nicht nur Kontakte zu Gleichaltrigen, sondern sammeln auch Erfahrungen außerhalb des Unterkunftsbereichs.

Praxisbeispiel Stuttgart: „Verbesserung der Situation von Kindern und Jugendlichen in Sozial- und Gemeinschaftsunterkünften“

In Umsetzung der UN-Kinderrechtkonvention und der UN-Behindertenrechtskonvention will die Landeshauptstadt Stuttgart die Lebenslagen von jungen Menschen in Unterkünften verbessern und ihre Teilhabechancen erhöhen. An einem referats- und ämterübergreifenden Prozess beteiligen sich seit 2018 die Referate für Jugend und Bildung, verschiedene Abteilungen des Jugendamts und des Amts für Soziales und Teilhabe, die Sozial- und Jugendhilfeplanung sowie die Kinderbeauftragte der Landeshauptstadt Stuttgart mit dem Kinderbüro. Die Arbeit begann mit einer gemeinsamen Bestandsaufnahme. Arbeitsgruppen widmeten sich anschließend verschiedenen Schwerpunkten und erarbeiteten Maßnahmen für eine kindgerechte Ausstattung der Unterkünfte, eine bessere Anbindung an Angebote sowie eine erhöhte Teilhabe und Partizipation von Kindern und Jugendlichen.

Für eine kindgerechte Entwicklung sollen Kinder und Jugendliche ausreichend Platz haben und über ein Zimmer mit Schreibtisch und Schreibtischstuhl verfügen. Die Stadt Stuttgart strebt an, in Gemein-

schaftsunterkünften mindestens 10 qm pro Person bereitzustellen. Hängeregale und -schränke, kindersichere Steckdosen, Fenstersicherungen sowie abschließbare Sanitärbereiche erhöhen die Sicherheit von Kindern und Jugendlichen. In Sozialunterkünften suchen Fachkräftetandems Eltern, Kinder und Jugendliche auf, beraten zu allen Belangen, organisieren Lern- und Spielangebote und binden die Familien an soziale Dienste oder Freizeitangebote im Sozialraum an. Kindersprechstunden in Gemeinschaftsunterkünften schaffen Beteiligungsmöglichkeiten. Wohnungslose Familien und Haushalte mit minderjährigen Kindern will Stuttgart mittelfristig stets in eigenen Unterkünften unterbringen.

Zum Zeitpunkt der Recherche waren die geplanten Maßnahmen noch nicht vollständig realisiert, da die verfügbaren Platz- und Immobilienkapazitäten aufgrund der hohen Zahl der Geflüchteten nicht ausreichten.

Kontakt:
Landeshauptstadt Stuttgart, Amt für Soziales und Teilhabe, Simone Hasenack,
simone.hasenack@stuttgart.de

5.4 Junge Volljährige

Viele Anforderungen beim Übergang in eine neue Lebensphase

Junge Volljährige stehen vor vielen Herausforderungen und Veränderungen. In dieser Lebensphase des Übergangs ins Erwachsenenleben können die Bedingungen in Unterkünften dazu führen, dass junge Volljährige keine Möglichkeit haben, sich zu entwickeln, und sich Problemlagen verschärfen.

In folgenden Lebensbereichen können junge Volljährige Unterstützung benötigen, um eine altersgerechte Persönlichkeitsentwicklung zu fördern. Eine individuelle Bedarfsanalyse ist Voraussetzung für eine gelingende Hilfe.

Behördenkompetenz

- Behördliche Anforderungen und unterschiedliche Leistungssysteme überfordern junge Volljährige häufig in einer eigenständigen Bearbeitung. Insofern profitieren sie von Unterstützung.

Bildungsabschlüsse erreichen

- Eine Kooperation mit der Jugendhilfe, den Jugendberufsagenturen, Bildungsträgern, den Agenturen für Arbeit und dem Jobcenter kann dazu beitragen, Bildungsabschlüsse nachzuholen und Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu beginnen.

Vermittlung von Mietkompetenzen

- Auf dem Wohnungsmarkt haben junge Volljährige es besonders schwer, wenn sie keine Elternbürgschaft vorweisen können und Sozialleistungen beziehen. Wohnungsgebende schließen sie als potenzielle Mieterinnen und Mieter häufig bereits im Vorfeld aus. Unterstützung bei der Anmietung einer Wohnung und die Förderung von Mietkompetenzen können gezielt dazu beitragen, junge Volljährige aus Unterkünften nachhaltig in Wohnraum zu vermitteln.

Suchtprävention

- Angebote der Suchtprävention können langfristige Folgen prekärer Lebensumstände entgegenwirken. Zudem können die Finanzkompetenzen junger Volljähriger gestärkt werden, um Überschuldung zu vermeiden.

Junge Volljährige mit (drohender) seelischer Behinderung

- Junge Volljährige mit (drohender) seelischer Behinderung brauchen Hilfe, um Zugang zu Therapie oder Eingliederungshilfe zu finden. Besonders ehemals minderjährige Geflüchtete, die jetzt in Unterkünften leben, leiden oft unter den Folgen von Flucht und Krieg, etwa posttraumatischen Belastungsstörungen. Für sie müssen spezialisierte Hilfen bereitstehen. Der Weg zur Therapie ist jedoch lang und voller Hürden, oft mit erheblichen Wartezeiten. Eine früh einsetzende ambulante Eingliederungshilfe oder Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII können in dieser Zeit begleiten, die nötigen Schritte erleichtern und die Wartezeit überbrücken.

Hilfen für junge Volljährige nach dem SGB VIII

Sind Entwicklungsaufgaben und die Persönlichkeitsentwicklung der jungen Volljährigen gefährdet, können Ansprüche auf Hilfen für junge Volljährige gem. § 41 Abs. 1 SGB VIII bestehen (vgl. Kapitel 4.1). Einige Städte und Gemeinden halten Notschlafstellen vor, die über das SGB VIII finanziert werden, sich jedoch explizit an junge von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffene Volljährige richten, die keine stationären Hilfen der Jugendhilfe mehr in Anspruch nehmen möchten. Diese Notschlafstellen sind gute Beispiele dafür, wie niedrigschwellige Unterkunftsangebote für junge von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffene Volljährige in Verantwortung des Jugendamtes ausgestaltet werden können.

Praxisbeispiel Herford: Clearingwohnungen für junge wohnungslose Menschen

Die Fachstelle für Wohnungserhalt und -sicherung in Herford bietet jungen erwachsenen wohnungslosen Menschen eine gesonderte Unterbringung in eigens dafür vorgesehenen Clearingwohnungen. Junge Menschen im Alter von 18 bis 21 Jahren werden nicht der Männer- bzw. Frauenunterkunft zugewiesen, sondern erhalten einen Platz in Wohngemeinschaften. In diesen Gemeinschaften leben maximal drei junge Menschen, jede und jeder in einem eigenen, abschließbaren Zimmer, während Küche und Bad gemeinschaftlich genutzt werden. Die Wohngemeinschaften sind nach Geschlechtern getrennt. Die Fachstelle hält engen Kontakt zu den jungen Menschen und führt ein umfassendes Clearing durch, um ihren spezifischen Unterstützungsbedarf zu ermitteln. Dabei wird geprüft, ob eine betreute Wohnform oder eine ambulante Betreuung im eigenständigen Wohnen erforderlich ist. Ebenso wird festgestellt, nach welchem Rechtskreis die Hilfe geleistet wird, also ob es eine Jugendhilfemaßnahme oder eine Hilfe nach einem anderen Hilfegebiet notwendig ist.

In diesem Unterbringungssegment arbeitet die Fachstelle eng mit dem Jugendamt zusammen. Das Jugendamt betreibt eine Jugendberatungsstelle, die den jungen Menschen ebenfalls Unterstützung und Beratung bietet. Zusätzlich finden einmal im Quartal Gespräche zwischen dem Fallmanagement des Jobcenters, dem Jugendamt und der Fachstelle für Wohnungserhalt und -sicherung statt, um die bestmögliche Unterstützung für die jungen Menschen zu gewährleisten.

Kontakt:
Hansestadt Herford, Joana Drallmeier, Joana.Drallmeier@Herford.de

5.5 Menschen mit Behinderungen

Rechtsprechung

In Bezug auf die Ausstattung von ordnungsrechtlichen Unterkünften liegt keine einheitliche Rechtsprechung vor, die die Bedarfe von Menschen mit Behinderungen anerkennen würde (vgl. Engelmann 2020: 25). Es wird auf den vorübergehenden Charakter der Unterbringung und auf andere Hilfesegmente verwiesen, die Barrierefreiheit und angemessene Unterstützungsleistungen gewährleisten (ebd.). Unterkünfte sollten demnach dem Bedarf von Menschen mit Behinderungen gerecht werden können.

Besondere Bedarfe von Menschen mit Behinderungen

Je nach Beeinträchtigung haben die Menschen sehr unterschiedliche Bedarfe: Menschen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind, benötigen andere bauliche Begebenheiten als Menschen mit einer Sehbehinderung. Menschen, die aufgrund einer Depression chronisch beeinträchtigt sind, benötigen eine andere Unterstützung als Menschen mit einer Suchterkrankung.

Die UN-Behindertenrechtskonvention

- wurde von Deutschland im Jahr 2009 ratifiziert und gilt im Rang eines Bundesgesetzes,
- entwickelt die universellen Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen fort und konkretisiert die Verpflichtungen der Staaten, diese Rechte zu achten, schützen und zu gewährleisten,
- enthält Prinzipien (z. B. Nicht-Diskriminierung, Chancengleichheit, Selbstbestimmung, Inklusion), Verpflichtungen (z. B. Partizipation, Bewusstseinsbildung, Zugänglichkeit) und Einzelrechte (bürgerliche und politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte),
- formuliert ein umfassendes Verbot der Diskriminierung (Art. 5) und garantiert den Schutz davor, damit Menschen mit Behinderungen voll und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben können,
- verpflichtet die Vertragsstaaten, barrierefreie Zugänglichkeit sicherzustellen (Art. 9) und
- verankert als zentrales Anliegen, dass Menschen mit Behinderungen vollständig und wirksam an der Gesellschaft teilhaben und in allen sie betreffenden Bereichen mitbestimmen können,
- und ihre Anforderungen gelten auch in der ordnungsrechtlichen Unterbringung.

5.5.1 Menschen mit körperlichen Behinderungen und Pflegebedarfen

Anforderungen an Barrierefreiheit

Haben Menschen körperliche Behinderungen, benötigen sie bestimmte Ausstattungsmerkmale, um sich ungehindert in Unterkünften fortzubewegen und versorgen zu können. Je nach der Beeinträchtigung und deren Schweregrad sind sie auf Barrierearmut oder -freiheit, angemessene Vorkehrungen, ausreichend Platz für Pflege oder eine behindertengerechte Ausstattung angewiesen. Angemessene Vorkehrungen (Art. 2 Abs. 2 UN-BRK) sind spezifische personenbezogene Hilfsmaßnahmen, um Barrieren überwinden und an der Gesellschaft teilhaben zu können.

Blinde und sehbeeinträchtigte Menschen müssen sich in den Räumlichkeiten fortbewegen können. Hierzu können beispielsweise taktile Leitsysteme dienen. Ausstattungsmerkmale wie Feuerlöscher oder Schränke dürfen nicht so weit in Räume hineinreichen, dass sie eine Gefahr darstellen. Menschen im Rollstuhl oder mit Rollator sind auf ebenerdige Räumlichkeiten, Aufzüge oder Rampen angewiesen. Sie benötigen genügend Platz, um sich bewegen zu können, und eine ambulante Pflege muss in den Räumlichkeiten möglich sein. Sanitäranlagen müssen auf Menschen im Rollstuhl ausgerichtet sein. Arbeitsflächen in Küchen müssen unterfahrbar sein und die Arbeitshöhe ein Kochen im Sitzen ermöglichen.

Praxisbeispiel Solingen: Pflegefachkraft sucht in Unterkünften auf

In den Unterkünften der Stadt Solingen ist die regelmäßige Präsenz einer Pflegefachkraft zu einer unverzichtbaren Stütze geworden. Einmal pro Monat sucht sie gemeinsam mit der zuständigen Fachkraft der Sozialarbeit Menschen in Unterkünften auf, die möglicherweise medizinische oder pflegerische Unterstützung benötigen. Die Pflegefachkraft unterstützt die Sozialarbeit dabei, dringenden Bedarf an Behandlungen zu ermitteln. Die Bewohnerinnen und Bewohner der Unterkünfte schätzen die Expertise der Pflegefachkraft. Ihr gelingt es, die Menschen zur notwendigen medizinischen oder pflegerischen Behandlung zu bewegen. Die Zusammenarbeit mit dem Pflege- und Beratungszentrum des Caritasverbandes Wuppertal/Solingen e.V. verbessert die Versorgung in den Unterkünften insgesamt. So konnte ein Mann, der lange Zeit auf der Straße lebte und auf Unterstützung an-gewiesen war, kurzfristig durch die Stadt untergebracht und durch den Pflegedienst mit Lebensmitteln versorgt werden. Diese Unterstützung wurde als Weiterführung des Haushaltes gem. § 70 SGB XII finanziert.

Kontakt:
Klingenstadt Solingen, Zentrale Fachstelle für Wohnungsnotfallhilfe, Kathrin Menzel,
K.Menzel@solingen.de

5.5.2 Menschen mit psychischen Erkrankungen und/oder Suchterkrankungen

Unterstützung für psychisch erkrankte Menschen

Psychische Erkrankungen, zu denen auch Suchterkrankungen zählen, treten bei von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffenen Menschen häufig auf. Diese Erkrankungen können bereits vor dem Eintritt der Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit bestehen, aber auch erst durch die Lebensbedingungen in einer Unterkunft auftreten. Mangelnde Privatsphäre, prekäre Lebenslagen und fehlende Rückzugsmöglichkeiten führen oft dazu, dass bereits belastete oder vulnerable Menschen psychische Erkrankungen entwickeln oder diese sich verschlimmern. Viele psychisch erkrankte und/oder suchterkrankte und von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffene Menschen haben Schwierigkeiten, psychiatrische und therapeutische Hilfe oder Eingliederungshilfe in Anspruch zu nehmen. Lange Wartezeiten, weite Wege und bürokratische Hürden erschweren den Zugang. Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII können in solchen Fällen Zugangsbarrieren überwinden helfen.

In einigen Städten werden von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffene Menschen mit schweren psychischen Erkrankungen in gesonderten Unterkünften untergebracht, in denen Einzelzimmer vorgehalten werden und spezialisierte Dienste anwesend sind.

Praxisbeispiel Düsseldorf: Obdach Plus – Hilfen für wohnungslose und psychisch erkrankte Menschen

Das Obdach Plus in Düsseldorf bietet wohnungslosen, psychisch erkrankten Menschen eine Unterkunft. Bis zu 15 Personen mit oft schwierigem Verhalten, die weder über die Wohnungslosenhilfe noch die psychiatrische Versorgung erreicht werden, leben dort in eigenen abschließbaren Apartments mit Dusche und Kochgelegenheit. Die Unterbringung ist zunächst auf drei Jahre befristet. Die Stadt Düsseldorf finanziert tägliche Pflege- und Hauswirtschaftsdienste sowie Fachkräfte der Sozialarbeit und der Psychiatrie. Sie bieten den Bewohnerinnen und Bewohnern flexible, aber engmaschige Unterstützung, die sich an ihren Bedürfnissen orientiert. Die Annahme dieser Hilfen ist keine Bedingung für die Unterbringung im Obdach Plus. Ziel ist es, die Menschen an weiterführende und spezialisierte Versorgungssysteme heranzuführen. In allen anderen Unterkünften der Stadt sucht der Sozialpsychiatrische Dienst des Gesundheitsamtes mit dem Angebot „Sektor Plus“ Menschen mit psychischen Erkrankungen auf.

Kontakt:
Gesundheitsamt der Stadt Düsseldorf,
https://www.duesseldorf.de/gesundheitsamt/psychische-erkrankungen/sektor-und-obdach-plus

5.5.3 Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen

Unterstützung für Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen

Ein Teil der Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen ist ordnungsrechtlich untergebracht, weil herausforderndes Verhalten die Unterbringung in einer Einrichtung für Menschen mit Behinderung entgegenstand. Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen können in ihrer Eigenständigkeit sehr unterschiedlich eingeschränkt sein, und je nach Einschränkung benötigen sie unterschiedliche Unterstützungsleistungen.

5.6 LSBTIQ+*

Zwischen geschlechtlicher Identität bzw. sexueller Orientierung und dem Risiko, wohnungslos zu werden, besteht ein Zusammenhang. Er ist besonders groß bei jungen Menschen und er zeigt sich auch unter den untergebrachten Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Internationale Studien deuten zum Beispiel darauf hin, dass dem Coming-out von Jugendlichen und jungen Erwachsenen nicht selten Konflikte im Elternhaus folgen, die im schlimmsten Fall zum Bruch und zu Wohnungslosigkeit führen können (Ohms 2019). Und die Zugehörigkeit zur Gruppe der LSBTIQ+* kann ein Grund für Flucht und Vertreibung sein: Zahlreiche LSBTIQ+* verlassen ihr Herkunftsland, weil dort Homo- und Transsexualität und Transgeschlechtlichkeit pathologisiert oder kriminalisiert werden und sie im schlimmsten Fall um ihr Leben fürchten müssen.

*Diskriminierungsfreie Unterbringung für LSBTIQ+**

Gesellschaftliche Normalitätsannahmen wirken auch in der ordnungsrechtlichen Unterbringung. Wohnungslose lesbische, schwule, bisexuelle, transsexuelle, transgeschlechtliche, intergeschlechtliche und queere Menschen (LSBTIQ+*) tragen daher das Risiko, aufgrund ihrer Geschlechtsidentität oder sexuellen Orientierung Benachteiligung, Ausgrenzung, Diskriminierung oder gar Gewalt in den Unterbringungen zu erfahren.

Einige Menschen können sich beispielsweise nicht zu einer binären geschlechtlichen Kategorisierung zuordnen und fühlen sich weder in einer Unterbringung für Männer noch in einer für Frauen am richtigen Platz. Auch in nicht queersensiblen gemischtgeschlechtlichen Unterbringungen erfahren trans, inter und nicht-binäre (TIN*) Personen Diskriminierung und Ablehnung durch Mitarbeitende und Bewohnende. In manchen Fällen schließen Frauenunterkünfte eine Aufnahme von Transfrauen aus, wenn diese amtlich als männlich registriert sind. Für Personen in der Transition gibt es die „richtige" Einrichtung nicht.

5.7 Geflüchtete Menschen

86 % der Menschen, die am 31.01.2024 in Unterkünften der Gemeinden und der Gemeindeverbände untergebracht waren, hatten eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit (vgl. BMWSB 2024b: 61). Die Mehrheit von ihnen ist vor Krieg und Verfolgung geflüchtet, hat eine Bleibeberechtigung oder einen Schutzstatus erhalten und zählt daher zu den Personen, die aufgrund von Wohnungslosigkeit untergebracht sind.

Integrationshilfen

Um geflüchtete Menschen in die deutsche Gesellschaft zu integrieren, brauchen sie Zugang zu Sprach- und Integrationskursen, zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, zu Qualifikations- und Weiterbildungsangeboten sowie zu Freizeit- und Kulturangeboten. Neue Aufgaben und Kontakte helfen ihnen, in Deutschland Fuß zu fassen. Ein kultursensibler Umgang zur Aktivierung von eigenen Ressoucen ist in diesem Zusammenhang essentiell. Menschen, die Unterkünfte nicht in Anspruch nehmen.

Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme der Unterbringung

In der ersten Februarwoche 2024 haben über 47.000 Menschen in Deutschland ohne Unterkunft auf der Straße bzw. im öffentlichen Raum oder in einer Behelfsunterkunft wie einem Zelt, Auto oder Verschlag gelebt (vgl. BMWSB 2024b: 22). Rund 60.000 Menschen nutzten Mitwohnverhältnisse und waren verdeckt wohnungslos. Viele der nicht-institutionell versorgten Menschen meiden die Unterbringung aus bestimmten Gründen:

- Sie lehnen Mehrbettzimmer, geteilte Küchen und Sanitäranlagen ab, weil ihnen dort Privatheit, Intimsphäre und Ruhe fehlen,
- haben Angst vor Gewalt und Diebstahl in der Gemeinschaftsunterbringung,
- finden keinen Zugang, weil Unterkünfte nicht barrierefrei sind oder
- vermissen Schutz

und geben aus vielen individuell nachvollziehbaren Gründen der prekären Lage auf der Straße oder in einem Mitwohnverhältnis den Vorzug. Soll Wohnungslosigkeit dauerhaft beendet werden, muss es ein wichtiges Ziel sein, die Unterbringung bedarfsgerecht zu konzipieren und so zu gestalten, dass sie angenommen wird. Je eher sie die Umstände der Unterbringung akzeptieren können und je weniger angstbesetzt der Zugang ist, desto höher wird die Bereitschaft zur Inanspruchnahme von Hilfen sein.

Menschen mit Haustieren

Ein weiterer Grund, warum von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffene Menschen Unterkünfte meiden, ist, dass sie ihr Haustier nicht mit in die Unterbringung nehmen können. Eine Befragung von auf der Straße und in verdeckter Wohnungslosigkeit lebenden Menschen im Jahr 2022 hat diese Annahme aus der Praxis bestätigt: 12 % der von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffenen Menschen aus diesen beiden Gruppen nahmen eine Notunterkunft nicht in Anspruch, weil sie nicht mit ihrem Tier dort übernachten durften (vgl. Brüchmann et al. 2022: 43).

5.8 Empfehlungen zur Unterbringung von Zielgruppen mit besonderen Bedarfen

Zielgruppenspezifische Unterbringung

Insbesondere, wenn größere Unterbringungseinheiten zu belegen oder sehr viele Menschen unterzubringen sind, bietet sich eine Differenzierung der Unterbringungsangebote an: Gruppen mit besonderen Bedarfen – wie junge Volljährige, Frauen, zugewanderte Familien, LSBTIQ+* – sollten nach Möglichkeit in eigenen Unterbringungssegmenten und getrennt voneinander untergebracht werden. Eine Differenzierung des Unterbringungssystems nach Zielgruppen ist aber aufgrund niedriger Fallzahlen manchmal nicht möglich. Auch birgt eine zu starke Differenzierung die Gefahr, Zuschreibungen und Ausschlüsse zu verstärken (vgl. Steckelberg 2018: 4). Dies würde der Vielfalt und Komplexität vieler Lebenslagen nicht gerecht (ebd.).

Unterkünfte, die ausschließlich für Frauen vorgesehen sind, schützen am geeignetsten vor Übergriffen und führen überhaupt erst dazu, dass Frauen sich aus prekärsten Mitwohnverhältnissen heraus begeben und sichtbar werden. Daher wird empfohlen, alleinstehende und alleinerziehende Frauen möglichst in geschlechtergetrennten Unterkünften unterzubringen. In gemischtgeschlechtlichen Unterkünften sollten für Frauen separate Bereiche vorgehalten werden: Abschließbare Zimmer und eigene, abschließbare Sanitäranlagen bieten Schutz und Privatsphäre. Für Frauen sollte weibliches Personal in der Betreuung und Beratung eingesetzt werden. Zudem wird empfohlen, auf eine angemessene Beleuchtung und sichere Wegeführung innerhalb und außerhalb der Unterbringung zu achten, um das Sicherheitsgefühl zu erhöhen.

Gewaltschutzkonzepte

Um den Schutz von Frauen, Kindern und anderen vulnerablen Gruppen in der ordnungsrechtlichen Unterbringung zu gewährleisten, wird empfohlen, einrichtungsbezogene Gewaltschutzkonzepte (ausführlich: 6.3), Hausordnungen und fortgebildete Mitarbeitende (z. B. in der traumasensiblen Beratung) einzusetzen, um den grundsätzlichen Schutz aller vulnerablen Gruppen in der Unterbringung zu gewährleisten.

Gemeinsame Unterbringung für Paare und Familien

In der ordnungsrechtlichen Unterbringung müssen Familien und Ehepaare gemeinsam leben können. Das Zusammenleben mit anderen Bewohnerinnen und Bewohnern und innerhalb der Familie darf nicht dazu führen, dass das Kindeswohl gefährdet und eine Inobhutnahme erforderlich wird. Familien sollten dezentral in Wohnungen untergebracht werden. Ist dies nicht möglich, wird empfohlen, gesonderte Familienunterkünfte vorzusehen. Leben Familien in gemischten Unterkünften, sollten zum Schutz der Kinder und Jugendlichen zumindest eigene, abschließbare Sanitäranlagen vorgehalten werden. Angebote und Möglichkeiten der Unterstützung sollten Familien bekannt und zugänglich gemacht werden.

Für nichteheliche Paare wird empfohlen, dass sie ebenfalls gemeinsam untergebracht werden, sofern dies von den Partnerinnen und Partnern gewünscht wird. Eine getrennte Unterbringung nach Geschlechtern kann dazu führen, dass Paare die Unterkunft nicht annehmen, da sie gemeinsam leben möchten. Daher sollten nach Möglichkeit ausreichend Doppelzimmer für Paare zur Verfügung stehen.

Kinder- und jugendgerechte Ausgestaltung

Eine Unterbringung, die den Bedarfen und Rechten von Kindern und Jugendlichen Rechnung trägt, sollte gewährleisten, dass deren Interessen Berücksichtigung finden, beispielsweise bei der Zuteilung von Gemeinschaftsbereichen. Es sollte genügend Raum für Spiel und Bewegung sowie ausreichende Räumlichkeiten zum Lernen und zum Rückzug vorgehalten werden. Orte für Spiel und Bewegung können Spielgeräte auf dem Gelände der Unterkunft oder ein Spielzimmer sein. Auch freizeitpädagogische Angebote vor Ort tragen dazu bei, Kindern und Jugendlichen Spiel und Bewegung zu ermöglichen. Angebote der Jugendarbeit in der Nachbarschaft der Unterkünfte sollten für Kinder und Jugendliche in der Unterbringung erschlossen werden. Eine Kooperation mit Freizeit- und Sportangeboten im Sozialraum trägt dazu bei, Teilhabebedürfnisse von Kindern und Jugendlichen zu erfüllen. Sie knüpfen durch die Teilnahme an Angeboten nicht nur Kontakte zu Gleichaltrigen, sondern sammeln auch Erfahrungen außerhalb des Unterkunftsbereichs. Unterkünfte sollten eine geeignete Lernumgebung bieten und Kindern und Jugendlichen ausreichend Platz zum Lernen zur Verfügung stellen. Jedes Kind sollte über einen Schreibtisch und einen Schreibtischstuhl verfügen. Die Zusammenarbeit mit Kindertageseinrichtungen, Schulen und weiteren Bildungsträgern ist hilfreich, um die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu fördern. Angebote der Lernförderung innerhalb der Unterkunft können Unterstützung bei den Hausaufgaben bieten, um die Bildungsteilhabe zu fördern. Kinder mit Behinderung sollen Zugang zu Angeboten der Frühförderung erhalten.

Spielzimmer könnten die Möglichkeit bieten, Freundinnen und Freunde einzuladen. Unterkünfte müssen Kindern und Jugendlichen ausreichend Schutz vor anderen Bewohnerinnen und Bewohnern bieten.

Auch sollten für wohnungslose Elternteile mit fremduntergebrachten Kindern passende kindgerechte Räume in ordnungsrechtlichen Unterbringungen für Treffen bereitgestellt werden. Kinder und Jugendliche sollten die Möglichkeit erhalten, als Interessensgruppe (Selbstvertretung und keine Vertretung durch Erwachsene) in ihrer direkten Lebenswelt beteiligt zu werden. Aus diesem Grund gilt es, Kinder- und Jugendräte oder andere Formen der direkten Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zu ermöglichen. Wie das Beispiel guter Praxis der Landeshauptstadt Stuttgart zeigt (s. Beispiel guter Praxis Landeshauptstadt Stuttgart), kann – bei entsprechenden Kapazitäten – zum Beispiel eine Kindersprechstunde dazu beitragen, Kindern und Jugendlichen in Unterkünften Gehör zu verschaffen und Partizipation zu ermöglichen.

Jugendhilfe in die Unterbringung einbeziehen

Für von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffene alleinlebende junge Volljährige sollten gesonderte Unterkünfte bereitgestellt werden – idealerweise in Kooperation mit dem Jugendamt, damit junge Volljährige mit Anspruch auf Jugendhilfeleistungen Unterstützung erhalten. Um jungen Menschen Perspektiven und Teilhabechancen zu eröffnen, ist eine Zusammenarbeit der Unterbringungsbehörde mit dem Jugendamt, Beratungsstellen für junge Erwachsene, der Jugendberufsagentur oder dem Fallmanagement für junge Menschen im Jobcenter empfehlenswert. In den in Kapitel 5.5 aufgeführten Lebensbereichen können junge Volljährige Unterstützung benötigen, um eine altersgerechte Persönlichkeitsentwicklung zu fördern. Eine individuelle Be-

darfsanalyse ist Voraussetzung für eine gelingende Hilfe. Für junge geflüchtete Menschen sollte überprüft werden, ob ein Bedarf für Integrationsleistungen wie Sprachkurse, ggf. kombiniert mit Angeboten der beruflichen Qualifikation, besteht.

Barrierefreiheit

Für alle Menschen mit Behinderungen müssen Unterkünfte barrierefrei zugänglich und angemessene Vorkehrungen bei Bedarf möglich sein. Für Menschen im Rollstuhl oder mit Gehbeeinträchtigung sollten ebenerdige Einheiten vorgehalten werden. Zimmer sollten ausreichend groß und Sanitäranlagen so ausgestattet sein, dass die Mobilität von Menschen im Rollstuhl nicht eingeschränkt ist. Zimmer und Dusche müssen mit einem Rollstuhl oder Rollator zugänglich sein und eine ambulante Pflege sollte möglich sein. Dies erfordert einen flexiblen Zugang des Pflege- und Assistenzpersonals zu den Räumlichkeiten der beeinträchtigten Personen. Für gehörlose Menschen braucht es Sprachmittlung in Deutscher Gebärdensprache und Signalanlagen (Klingeln, Notruf etc.). Blinde bzw. sehbeeinträchtigte Menschen benötigen Blindenleitsysteme und ggf. Kommunikation in Brailleschrift; es gilt das Zwei-Sinne-Prinzip. Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen benötigen verständliche Informationen. Ihnen sollen Informationen zu Angeboten im Sozialraum und zu weiterführenden Hilfen in leichter Sprache zugänglich gemacht werden. Die Hausordnung sollte ebenfalls in leichter Sprache zur Verfügung gestellt werden. Medizinische und pflegerische Dienste sollten verfügbar und Angebote der Nahversorgung für den Personenkreis mithilfe kurzer Wege erreichbar sein. Auch hier ist eine aufsuchende Hilfe wünschenswert, um den Zugang zu medizinischer Versorgung sicherzustellen. Der Abschluss einer Vereinbarung zwischen der Gemeinde und einem Pflegedienst-anbieter sichert die besonderen Bedarfe von wohnungslosen Menschen mit Pflegebedarfen ab. Das Recht auf freie Wahl des Pflegedienstes kann durch einen solchen Vertrag aber nicht außer Kraft gesetzt werden.

Psychische Gesundheit

Das Leben in einer Unterkunft kann sich negativ auf die psychische Gesundheit auswirken. Psychosoziale Unterstützungsangebote schaffen Entlastung und können dabei helfen, schwierige Lebensverhältnisse zu bewältigen.

Einzelunterbringung für suchterkrankte und psychisch erkrankte Menschen

Für psychisch erkrankte und suchterkrankte wohnungslose Menschen sollten Einzelzimmer zur Verfügung stehen. Es ist geboten, die Sozialpsychiatrie und die Angebote der Eingliederungshilfe und Suchthilfe in die Unterbringung einzubeziehen. Schulungen des Personals zum Umgang mit Sucht und mit psychischen Erkrankungen und die Kooperation mit sozialpsychiatrischen Hilfen können helfen, Menschen mit diesen Erkrankungen in geeigneter Weise zu unterstützen. Die Sozialpsychiatrischen Dienste der Städte und Gemeinden sollten erkrankte Menschen, die bisher noch nicht an psychiatrische oder therapeutische Hilfen angebunden sind, regelmäßig in den Unterkünften aufsuchen, um ihnen Anschlussmaßnahmen und Unterstützungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Gemeindepsychiatrische Verbünde sollten psychisch erkrankte Menschen in Unterkünften als Zielgruppen berücksichtigen und spezialisierte Angebote für sie einrichten.

Für Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen können ambulante Assistenzleistungen nach dem SGB IX auch in einer Unterkunft geleistet werden. Unterkünfte können Menschen mit intellektueller Einschränkung Informationen in leichter Sprache zur Verfügung stellen. Wichtige Dokumente wie die Hausordnung oder Informationen zu Angeboten im Sozialraum sollten für sie verständlich sein.

*Bedarfsgerechte Lösungen für LSBTIQ+**

Größeren Städten wird empfohlen, für LSBTIQ+* separate Unterbringungskapazitäten einzurichten, um denjenigen von ihnen, die es wünschen, einen geeigneten Schutz vor Diskriminierung, Ausgrenzung und Benachteiligung zu gewähren. In kleineren Gemeinden mit nur wenigen Unterbringungsplätzen ist eine zu starke Ausdifferenzierung der Unterkunftsplätze unter Umständen nicht möglich. Hier wird empfohlen, Schutzkonzepte für LSBTIQ+* zu erstellen, die Hilfen geschlechtssensibel auszurichten und einen diskriminierungsfreien Zugang zu allen Hilfen zu gewähren. Ziel sollte es sein, das erforderliche Maß an Privatheit und individuelle Rückzugsmöglichkeiten innerhalb der Unterbringungen zu schaffen (vgl. BAG W 2021b). Dies kann ggf. durch bauliche Veränderungen hin zu Einzelzimmern (bestenfalls mit Waschmöglichkeiten) erreicht werden. Mitarbeitende in Unterkünften erwerben durch queersensible Schulungen und Reflexionsangebote mehr „Regenbogenkompetenz". Die Einbindung der Selbsthilfe (Peer-Arbeit) erscheint sinnvoll.

Besondere Anforderungen an öffentliche Toiletten und Umkleiden sind bei LSBTIQ+* zu beachten. Diese sollten entsprechend des gelebten Geschlechts zugänglich sein und Privatsphäre, insbesondere für Menschen in der Transition, bieten.

Der Gebrauch einer gendersensiblen Sprache ist eine einfache Möglichkeit, geschlechtliche Vielfalt sichtbar zu machen und zum Wohlbefinden beizutragen.

Kooperation mit Migrationsdiensten

Unterbringungen sollten den Bedarfen von Menschen mit Zuwanderungserfahrung Rechnung tragen und an migrationsspezifische Angebote vermitteln. Eine Zusammenarbeit mit Migrationsberatungsdiensten unterstützt die Orientierung im Aufnahmeland. Weiterführende Integrationsangebote wie Sprach- und Integrationskurse sollten verfügbar gemacht werden. Informationen zur Unterkunft und den Angeboten im Sozialraum sollten in den wichtigsten Sprachen zur Verfügung stehen. Kooperationen mit Kindergärten und Schulen können dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche Freundschaften schließen und am Bildungssystem teilhaben können.

Migrationssensible Mitarbeitende

Wenn Mitarbeitende ihre diskriminierungssensiblen und sprachlichen Fähigkeiten erweitern, unterstützt dies die interkulturelle Ausrichtung der Unterkünfte. Schulungen zu Traumafolgen erhöhen das Verständnis für die Belastungen durch Flucht, Folter und Krieg. Informationen zu Unterstützungsleistungen, Beratungs- und Freizeitangeboten sollten in verschiedenen Sprachen verfügbar sein. Die Zusammenarbeit mit Übersetzungsdiensten und Migrationsberatungen sollte intensiviert werden.

Bessere Standards in den Unterkünften führen dazu, dass von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit betroffene Menschen die Unterkünfte annehmen: Privatsphäre, Hygienestandards, Schutz vor Gewalt und Diebstahl nicht nur für die genannten Zielgruppen, sondern für alle, um die Inanspruchnahme von Unterkünften zu verbessern und „Straßenobdachlosigkeit" zu beenden.

Unterbringung für Menschen mit Haustieren

Es wird empfohlen, Unterbringungsplätze für Menschen und deren Haustiere vorzuhalten, damit diese eine Unterkunft in Anspruch nehmen können.

6 Winternotprogramme, Kältehilfen und Hitzeschutz



Foto: envato/AtlasComposer

Bei extremen Außentemperaturen besteht ein besonderer Schutzbedarf für von Obdachlosigkeit bedrohte und betroffene Menschen. In den kalten Wintermonaten suchen erfahrungsgemäß auch obdachlose Personen, die in den Sommermonaten gewöhnlich keine Unterkunft in Anspruch nehmen, nach Schutzunterkünften. Für die Kältehilfe und den Hitzeschutz gibt es keine bundesweit einheitlichen Vorgaben.

6.1 Kälteschutz

Grundsätzlich sind die rechtlichen Voraussetzungen bei extremer Kälte die gleichen wie oben für die ordnungsrechtliche Unterbringung allgemein (Kapitel 2) beschrieben. Städte und Gemeinden müssen ihrer Verantwortung zum Schutz des Lebens gerecht werden. Hinzu kommt die besondere Eilbedürftigkeit von polizeilichem Einschreiten, wenn ein Kältetod droht. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe hat im Jahr 2011 ein Empfehlungspapier vorgelegt, wie bei Minustemperaturen zur Abwendung von Kältetoten zu verfahren ist.[18] „Erhält die Polizei davon Kenntnis, dass eine Person zu erfrieren droht, weil sie schutzlos der Kälte ausgesetzt ist, steht außer Zweifel, dass sie zum Schutz der bedrohten Grundrechte sofort einschreiten und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen muss, um den Erfrierungstod zu vermeiden. Da bei einem drohenden Erfrierungstod elementare Grundrechte akut gefährdet werden, ist das der Polizei grundsätzlich zustehende Entschließungsermessen – also die Entscheidung, ob Maßnahmen zur Vermeidung/Beseitigung der Gefahr ergriffen werden – re-

[18] https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_11_Handreichung_Kaeltetod_verhindern-aktualisiert.pdf. Das Zitat wurde in der Diktion leicht angepasst. Ihre Empfehlungen fasste die BAG W 2025 in einem „Factsheet" zusammen: https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/PUB/PUB_25_Fact_Sheet_FACT_SHEET_Kaeltetod_von_wohnungslosen_Menschen_verhindern.pdf

gelmäßig ‚auf null reduziert' mit der Rechtsfolge, dass nur noch eine Entscheidung der Polizeibeamtinnen und -beamten rechtmäßig ist, nämlich den Erfrierungstod zu verhindern. In diesen Fällen der sogenannten Ermessensreduktion hat die Polizei kein Entschließungsermessen mehr. Sie muss Hilfemaßnahmen durchführen. Ihr Ermessen besteht nur noch insoweit, als sie entscheiden kann, mit welchen Maßnahmen sie den Kältetod verhindern kann bzw. will (Auswahlermessen). Es ist somit vor allem eine Aufgabe der Polizei, in konkreten Gefahrenlagen entsprechende Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Welche Behörde – die sachlich zuständige Ordnungs-, Sicherheits- oder Verwaltungsbehörde (= regelmäßig die Ortspolizeibehörde) oder die Beamtinnen und Beamten des Polizeivollzugsdienstes – sachlich zuständig ist, richtet sich nach den Bestimmungen des jeweiligen (Landes-)Polizei- bzw. Ordnungsbehördengesetzes. In der Praxis wird bei dem Vorliegen einer konkreten Gefahr regelmäßig die sachliche Zuständigkeit der Beamtinnen und Beamten des Polizeivollzugsdienstes auf Grund ihrer Eil- und Notfallzuständigkeit begründet sein, da Maßnahmen zur Vermeidung eines Kältetods regelmäßig sofort ergriffen werden müssen. Das zum Schutz der Individualrechtsgüter notwendige Vorliegen eines öffentlichen Interesses ist in den beschriebenen Fällen regelmäßig zu bejahen.

Die Polizei kann allerdings nur eingreifen, wenn sie von der Gefahr erfährt, sei es von der betroffenen Person selbst, durch eigene Beobachtung oder durch Hinweise aus der Bevölkerung. In diesen Fällen wird die Polizei umgehend im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages tätig, um der betroffenen Person Erfrierungsschutz zu gewähren bzw. zukommen lassen. Der Anspruch, vor dem Erfrieren gerettet zu werden, folgt aus der grundrechtlichen Verpflichtung des Staates, das Leben zu schützen. Die Ordnungsbehörden der Städte und Gemeinden müssen im Bedarfsfall als Gefahrenabwehrbehörden dafür Sorge tragen, dass ausreichende Unterkunftskapazitäten vorhanden sind, oder kurzfristig bereitgestellt werden" (BAG W, 2011). Im Einzelfall kann die betroffene Person, sofern andere Unterbringungsmöglichkeiten ausscheiden bzw. nicht in Betracht kommen, notfalls durch die Polizei auch gegen ihren Willen in polizeilichen Schutzgewahrsam genommen werden.

6.2 Hitzeschutz

Durch den Klimawandel hat auch der Schutz vor Hitze an heißen Sommertagen an Bedeutung gewonnen. Heiße Tage mit Lufttemperaturen über 30 Grad Celsius und Tropennächte, in denen die Lufttemperatur nicht unter 20 Grad fällt, sind für den menschlichen Organismus eine große Belastung. Dies kann zu hitze- und UV-bedingten Erkrankungen wie zum Beispiel Hitzekrämpfen oder Dehydrierung führen, die sogar lebensbedrohlich sein können. Daher sollten obdachlose Menschen unbedingt Gelegenheit zum Aufenthalt in kühlen Räumen haben.

Einige Städte und Gemeinden haben in „Musterhitzeschutzplänen" weitere wichtige bauliche Standards formuliert. Dazu zählen unter anderem ein funktionsfähiger Sonnenschutz, wie Jalousien, Markisen und effiziente Lüftungssysteme oder die Möglichkeit zur Querlüftung. (Als Beispiel kann hier der Berliner Musterhitzeschutzplan für Einrichtungen zur medizinischen Versorgung von wohnungslosen Menschen genannt werden.)

Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (vgl. BMWSB 2024c) hat jüngst eine Hitzeschutzstrategie veröffentlicht, die auch Wohnungslose als besondere Bedarfsgruppe erwähnt.

6.3 Empfehlungen zum Kälte- und Hitzeschutz

Wohnungslose Menschen, die durch Kälte oder Hitze gefährdet werden, sollten in möglichst dezentral verteilten Schutzeinrichtungen versorgt werden. Städte und Gemeinden sollten nach Möglichkeit solche Angebote in ausreichender Anzahl und Qualität vorhalten, bei Bedarf öffentliche Gebäude und Infrastrukturen spontan öffnen oder ggf. private Räumlichkeiten anmieten. Ortsfremde oder ausländische Personen dürfen nicht vor Einrichtungen des Kälte- oder Hitzeschutzes abgelehnt werden.

Im Rahmen des Kälteschutzes wird empfohlen, zur Unterbringung genutzte Gebäude mit einer ausreichenden Wärmeisolierung zu versehen, sodass ein ausreichender Schutz vor gesundheitlichem Schaden aufgrund der kalten Witterung gegeben ist (Erfrierungsschutz). Insbesondere die Innentemperatur sollte auch bei extremen Außentemperaturen angenehm gehalten werden. Zudem muss eine sichere und zuverlässige Heizung zur Verfügung stehen (vgl. Koordinierungsstelle Berliner Kältehilfe 2023). Hemmnisse, die einer Inanspruchnahme von Unterkünften entgegenstehen (siehe 5.9), sollten beseitigt werden. Außerdem sind großzügige (lückenlose) Öffnungszeiten der Unterkünfte sinnvoll, das heißt auch tagsüber und nachts.

Städte und Gemeinden sollten ggf. in Kooperation mit den freien Trägern der Wohnungslosenhilfe Kältenotrufe einrichten. Wohnungslose Personen sollten rechtzeitig und umfassend informiert werden, an wen sie sich im Notfall wenden können (ggf. Tel. 112) und wo welche Unterkünfte zur Verfügung stehen. Streetwork und andere Formen aufsuchender Arbeit (z. B. Kältebusse) sollten aus- oder aufgebaut werden.

Als Schutz vor hohen Temperaturen sollten Städte und Gemeinden „kühle" Räume identifizieren und in ihren Hitzeschutzplänen die Zugänglichkeit klären. Mitarbeitende, etwa der Ordnungsdienste auf der Straße, sollten Schulungen erhalten, wie hitzebedingte Gesundheitsprobleme erkannt und bearbeitet werden können.

Empfehlenswerter Hitzeschutz im Sommer beinhaltet neben Räumen zur Abkühlung und Duschmöglichkeiten auch die (aufsuchende) Versorgung mit ausreichendem Trinkwasser, Lebensmitteln und mit Sonnen- und Insektenschutzmitteln durch Straßensozialarbeit sowie geschultes Personal im Umgang mit gesundheitlichen Auswirkungen von Hitze auf besonders vulnerable Menschen, die zum Beispiel Drogen konsumieren, Medikamente einnehmen oder psychisch und physisch erkrankt sind. Möglich sind zudem passende und zielgruppengerechte Informationsangebote, die über Hitzetage sowie Umgang mit Hitze informieren. Generell gilt es bei der Stadtentwicklung hin zu hitzeresilienten Städten und Gemeinden auch die Bedarfe und Lebenslagen wohnungsloser Menschen zu berücksichtigen (unter anderem auch Trinkbrunnen).

7 Dauerhafte Wohnraumversorgung



Foto: envato/High-Fliers

7.1 Zum Unterstützungsbedarf wohnungsloser Menschen bei der Wohnraumversorgung

Umgehende Versorgung mit Wohnraum mit Beginn der Unterbringung als Ziel

Der Unterbringungsbedarf von Menschen, die von Wohnungslosigkeit betroffen sind, endet in der Regel mit dem Bezug einer eigenen Wohnung. Der Schlüssel für eine möglichst kurze Unterbringung in Notunterkünften ist die ausreichende Verfügbarkeit von bezahlbarem und bedarfsgerechtem Wohnraum, der auch für wohnungslose Menschen zugänglich ist.

Die eigene Wohnung ist oftmals günstiger als eine ordnungsrechtliche Unterbringung, schon allein, weil Aufwendungen für den Betrieb der Unterkünfte, Konfliktregulierung und Sicherheitsmaßnahmen entfallen. Somit ist soziale Wohnraumversorgung im Grundverständnis als Daseinsfürsorge aus ethischen sowie aus haushalterischen Gründen dringend geraten.

Sowohl im Interesse der untergebrachten Personen als auch der für die Unterbringung zuständigen Stellen sollte bereits mit Beginn der Unterbringung auf eine möglichst umgehende Versorgung mit Wohnraum oder ggf. anderen Hilfen hingewirkt werden (siehe Kapitel 6).

Zwar stehen wohnungslose Menschen grundsätzlich selbst in der Verantwortung, sich um eine eigene Wohnung zu bemühen. Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum, geringer Wohnungsleerstand, starke Konkurrenz und steigende Mieten sowie Zugangsbarrieren am Wohnungsmarkt, von denen Menschen in Wohnungsnotlagen ganz besonders stark betroffen sind, erschweren jedoch eine eigenständige Wohnungssuche erheblich. Wenn wohnungslose Menschen Transferleistungen beziehen oder verschuldet sind, negative SCHUFA-Einträge aufweisen, Sprachschwierigkeiten haben oder soziale Schwierig-

keiten aufweisen, finden sie häufig keine Wohnung und sind auf Unterstützung bei der Akquise und Anmietung angewiesen. Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe erschwert den Zugang zu Wohnraum zusätzlich, zum Beispiel wenn eine Zusage zurückgezogen wird, sobald eine Notunterkunft als frühere Meldeadresse angegeben wird (vgl. Gille et al. 2024: 35). In der Folge verfestigen sich Notlagen. Wohnungslosen Menschen fehlt oft der Zugang zu Informationen: Sie verfügen seltener über soziale Netzwerke, die frühzeitig von freistehenden Wohnungen erfahren oder selbst Wohnraum vermieten, und sie haben öfter nur einen eingeschränkten Internetzugang, weil ihnen mobile Endgeräte oder eine dauerhafte Internetverbindung fehlen. Die Digitalisierung des Immobilienmarktes nimmt jedoch immer weiter zu und gerade angespannte Wohnungsmärkte sind höchst dynamisch. Wohnungssuchende Menschen müssen schnell auf Wohnungsgebote reagieren und erforderliche Bewerbungsunterlagen digital einreichen können.

Wohnungslose benötigen in der Regel Unterstützung bei der Wohnungsversorgung

Oftmals wirken die Konkurrenz- und Ausschlussmechanismen am Wohnungsmarkt jedoch zu stark, als dass wohnungslose Menschen ohne institutionelle Unterstützung eine Wohnung anmieten können. Kommunale integrierte Gesamthilfesysteme für Menschen in Wohnungsnotlagen können die Aufgaben der Unterbringung und Wohnungsversorgung daher an einer Stelle im System bündeln oder klare Verfahren und Zuständigkeiten der Wohnungsversorgung für bestimmte Personengruppen beschreiben. Die Bereitstellung von Leistungen der Beratung und persönlichen Unterstützung durch Fachkräfte der sozialen Arbeit (siehe auch Kapitel 4) sowie finanzieller Garantieleistungen für Vermieterinnen und Vermieter erleichtern die Akquise erheblich. Allerdings schlagen sich diese Erkenntnisse längst nicht überall in der Praxis nieder. Viele ordnungsrechtlich untergebrachte Personen haben nicht den notwendigen Zugang zu sozialhilferechtlichen Maßnahmen, um die Problemlagen zu überwinden. Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten stehen ohnehin nicht überall zur Verfügung und nicht selten sehen die für die Unterbringung zuständigen Behörden ihre Aufgabe darin erschöpft, die gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen zu treffen.

Städten und Gemeinden stehen zahlreiche Instrumente zur dauerhaften Wohnungsversorgung zur Verfügung. Die nachfolgenden Empfehlungen zeigen, wie sie eingesetzt werden können und worin ihre Stärken bestehen.

7.2 Empfehlungen zur Wohnungsversorgung

Wohnungsbedarfe von Wohnungslosen in der Planung und Vergabe stärker berücksichtigen

In Deutschland gibt es zwar kein individuelles Recht auf eine eigene Wohnung, aber alle politischen Ebenen des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland sind im Rahmen der allgemeinen Daseinsfürsorge für eine ausreichende Wohnungsversorgung der Bevölkerung verantwortlich. Für ihre Bedarfsplanung entwickeln viele Städte und Gemeinden Wohnungsversorgungskonzepte. Bei der Erstellung solcher Konzepte sollten die Zielgruppe der wohnungslosen Menschen und die Wohnungsbedarfe wohnungslos untergebrachter Haushalte neben anderen am Wohnungsmarkt strukturell benachteiligten Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden.

Eigene Wohnungsbestände nutzen

Um eine regelmäßig schnelle Versorgung von wohnungslos untergebrachten Menschen mit Wohnraum sicherzustellen, werden vor allem institutionalisierte Versorgungsstrukturen im Wohnungsbestand empfohlen. Den Städten und Gemeinden stehen hierfür viele Maßnahmen zur Verfügung. Ein mögliches Vorgehen besteht darin, wohnungslose Menschen mit einem Unterbringungsbedarf direkt in von den Städten und Gemeinden vorgehaltenen oder angemieteten Wohnungen ordnungsrechtlich einzuweisen und nach einem Bedarfsclearing oder einem festgelegten Zeitraum die Einweisung in einen eigenen Mietvertrag zu überführen. Übersteigt der Unterbringungsbedarf die Anzahl der für die ordnungsrechtliche Einweisung vorgesehenen Wohnungen, kann ein mit Wohnungsunternehmen fest definiertes monatliches oder jährliches Wohnungskontingent zur Überführung wohnungslos untergebrachter Haushalte in eigenen Wohnraum genutzt werden.

Städte und Gemeinden, die über eigene Wohnungsbestände verfügen oder bei denen es kommunale Wohnungsunternehmen gibt, können ihre Einflussmöglichkeiten zugunsten der Versorgung von Menschen, die wegen Wohnungslosigkeit untergebracht sind, nutzen. Um eine regelmäßige Berücksichtigung von Menschen ohne eigenen Wohnraum bei der Wohnungsvergabe zu gewährleisten, kommt die Vereinbarung von monatlichen oder jährlichen Wohnungskontingenten in Betracht (Beispiel: Freie und Hansestadt Hamburg).[19] Mancherorts unterfüttern die Städte und Gemeinden solche Modelle mit zeitlich befristeten Bürgschaften und Garantieerklärungen für die Übernahme von Wohnungsschäden oder Mietausfällen, um auch privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen zu einer Kooperation zu motivieren. Empfehlenswert ist die Vereinbarung von Vergabequoten, um regelmäßig Menschen aus den Unterkünften in Normalwohnraum zu überführen.

Städtebauliche Verträge

Auf Grundlage städtebaulicher Verträge können Städte und Gemeinden, die beispielsweise kommunale Grundstücke verkaufen oder Erbbaurechtsgrundstücke vergeben und neue Baugebiete ausweisen, Bebauungskonzepte zur „Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen“ (§ 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB) umsetzen. Bund und Ländern kommt durch die Bereitstellung entsprechender Fördermöglichkeiten (bspw. soziale Wohnraumförderung) und bei der Festlegung von Bauvorschriften und Programmdirektiven ebenfalls eine zentrale Rolle zu.

Belegrechte nutzen

Soweit vorhanden, sollten Städte und Gemeinden auf bestehende Belegungs- und Besetzungsrechte zurückgreifen. In den Wohnraumförder- und Nutzungsbestimmungen vieler Bundesländer gehören wohnungslose Menschen zu den vorrangig zu versorgenden Haushalten. Bestehen solche Rechte nicht oder nicht in ausreichendem Maße, können die Städte und Gemeinden entsprechende Rechte bei Wohnungsunternehmen oder auch Privatvermieterinnen und -vermietern erwerben. Eine Aufnahme von Ankaufprogrammen von Belegrechten durch die Bundesländer in ihre Wohnraumförderung kann dies

[19] Die Stadt Hamburg hat mit der SAGA GWG und weiteren Wohnungsunternehmen Kooperationsverträge geschlossen, in denen diese sich verpflichten, eine bestimmte Zahl von Wohnungslosen mit Dringlichkeitsbestätigung (vordringlich Wohnungssuchende, darunter auch Wohnungslose) pro Jahr mit freiwerdendem Wohnraum zu versorgen. Allein die SAGA GWG hat sich verpflichtet, 2.000 vordringlich Wohnungssuchende pro Jahr zu versorgen.

begünstigen (wie z. B. in Hessen und Nordrhein-Westfalen). Dass der Bund mindestens bis 2029 entbehrliche Liegenschaften zum Verkehrswert oder mit Preisnachlässen für den sozialen Wohnungsbau bzw. zu sozialen Zwecken an die Städte und Gemeinden veräußern darf (vgl. Verbilligungsrichtlinie, VerbR 2024), eröffnet den Städten und Gemeinden Spielräume bei der Wohnungsversorgung.

Umwandlung von Unterkünften in Wohnraum

Bezahlbarer Wohnraum lässt sich auch durch die direkte Umwandlung von geeigneten ordnungsrechtlichen Unterkünften und Schlichtwohnungsbeständen in einen regulären kommunalen Sozialwohnungsbestand mit entsprechendem baulichen Standard erreichen. Vormals ordnungsrechtlich untergebrachte Menschen erhalten so eigenen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum. Durch entsprechende Landesrahmenrichtlinien können zum Beispiel Mittel der sozialen Wohnraumförderung genutzt werden, um entsprechende Umwandlungen und ggf. Umbaumaßnahmen zu finanzieren.

Soziale Wohnraumagenturen

Bewährt in Bezug auf Wohnraumakquise und Prävention hat sich das Modell der Sozialen Wohnraumagentur. Sie mietet Wohnraum an oder baut bzw. initiiert den Bau von Wohnungen für die Zielgruppe der Wohnungsnotfälle. Gleichzeitig ist sie im Bereich der Mieterberatung tätig, d. h. sehr spezifisch mit einer Beratung und Intervention zum Wohnraumerhalt bei Problemen rund um die Mietsache. Themen sind hier: Mietschulden, Energieschulden, Nachbarschaftskonflikte. Hinzu kommen technische Dienste und Hausmeisterfunktionen. Diese Mieterberatung findet bei den eigenen Mieterinnen und Mietern statt, kann aber auch im Auftrag als Dienstleister für andere Bestände übernommen werden.

Persönliche Assistenz

Empfohlen wird die Sicherstellung von persönlichen Hilfen bei der Wohnungsbeschaffung und die Entwicklung von Wohnungsversorgungskonzepten für wohnungslose Personen, die ordnungsrechtlich untergebracht sind. Individuelle Assistenz bei der Beschaffung einer Wohnung kann auf der Rechtsgrundlage von §§ 67 ff. SGB XII bereitgestellt werden (siehe Kapitel 4).

Praxisbeispiel Berlin: „Das Geschützte Marktsegment“

Das „Geschützte Marktsegment“ ist ein Kooperationsvertrag zwischen dem Land Berlin und einigen Wohnungsunternehmen, der unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedrohten bzw. bereits betroffenen Menschen hilft Wohnraum zu finden. Die landeseigenen Wohnungsgesellschaften verpflichten sich, Wohnungen für Ein- und Mehrpersonenhaushalte im geschützten Marktsegment vorzuhalten. Der Vertrag regelt, wer in das „Geschützte Marktsegment“ aufgenommen werden darf und wie man eine Wohnung erhält. Berechtigt zur Aufnahme in das „Geschützte Marktsegment“ sind Personen:

- die sich auf dem Wohnungsmarkt (bei drohender Wohnungslosigkeit) nicht ohne fremde Hilfe mit Wohnraum versorgen können und denen eine Wohnung durch den Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Jobcenter) oder den Träger der Sozialhilfe nicht erhalten werden konnte, oder

- die aus ambulanten, stationären oder betreuten Einrichtungen oder aus der Haft entlassen werden und denen deshalb Wohnungslosigkeit droht oder
- die durch das Land Berlin in Notunterkünfte eingewiesen wurden bzw. einen Anspruch auf eine ordnungsrechtliche Unterbringung haben
- und die mindestens ein Jahr lang ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Berlin haben sowie die jeweils gültige WBS-Berechtigung des Landes Berlin erfüllen.

Das „Geschützte Marksegment" existiert bereits seit dem Jahr 1993. Mit Hilfe dieses Instruments konnten pro Jahr jeweils mehr als eintausend von Wohnungslosigkeit bedrohte bzw. bereits betroffene Haushalte mit Wohnraum versorgt werden.

Kontakt:
Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (Lageso), Frau Hötzel,
GMS@lageso.berlin.de

Praxisbeispiel Frankfurt am Main: Wohnungsvergabe

Der Wohnberechtigungsschein (WBS) berechtigt Inhaberinnen und Inhaber zum Bezug einer belegungsgebundenen Wohnung. Ob er erteilt wird, hängt vom jährlichen Einkommen ab. Wohnungslose Menschen ohne oder mit geringen Einkommen erfüllen in aller Regel die formalen Voraussetzungen für einen WBS. In Frankfurt am Main wird Wohnungslosen ein WBS mit der höchsten Dringlichkeitsstufe 1 ausgestellt, wenn sie nachweisen können, dass sie Beziehende von Sozialleistungen sind oder sich seit einem Jahr in Frankfurt aufhalten. Zusätzlich dazu wendet die Stadt Frankfurt das Instrument der Benennungsrechte an, über die für die Vermietung einer bestimmten belegungsgebundenen Wohnung mindestens drei Wohnungssuchende mit höchster Dringlichkeitsstufe zur Auswahl durch die Stadt benannt werden (§ 26 WoFG). Mit diesem Instrument lassen sich besonders benachteiligte Haushalte stark priorisieren. Auf diesem Weg kann ein besonders benachteiligter wohnungsloser Haushalt weit vorne auf eine Vergabeliste kommen. Angesichts des immensen Nachfrageüberhangs nach bezahlbaren Wohnungen (mit und ohne Bindung) hat die Stadt zudem einen Runden Tisch etabliert, um die Chancen besonders benachteiligter Haushalte zu erhöhen und gleichwertigere Zugangsmöglichkeiten zu schaffen. Über diesen werden im Jahr 20 bis 30 Wohnungen (über ein Forum) an Menschen, die bereits vom Jugend- oder Sozialamt untergebracht sind und eine „gute Prognose" aufweisen, vermittelt.

Kontakt:
Stadt Frankfurt am Main, Amt für Wohnungswesen, Katharina Wagner,
katharina.wagner@stadt-frankfurt.de

Praxisbeispiel Karlsruhe: Unterbringung in privat-vermietetem Wohnraum

In Karlsruhe existiert seit 2004 das Programm „Wohnraumakquise durch Kooperation“. Private Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer erhalten von der Stadt Karlsruhe Mietausfallgarantien und bei Sanierungsbedarf der Wohnungen auch einen Sanierungszuschuss. Im Gegenzug erhält die Stadt ein Belegungsrecht über einen Zeitraum von zehn Jahren. Die Stadt nutzt die Wohnungen, um Menschen in Wohnungsnotlagen zunächst ordnungsrechtlich einzuweisen. Nach einem Jahr soll der Hauptmietvertrag dann regelmäßig an die zuvor wohnungslosen Haushalte überschrieben werden. Bis zum Jahresende 2024 konnten über diesen Weg knapp 1.400 Wohnungen akquiriert und durch die Stadt belegt werden. Bei Bedarf gewährt die Stadt Karlsruhe für wohnungslose Familien auch wohnbegleitende Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII.

Kontakt:
Stadtverwaltung Karlsruhe, Fachstelle für Wohnungssicherung, Steffen Schäfer,
steffen.schaefer@sjb.karlsruhe.de

Praxisbeispiel Lindewitt in Schleswig-Holstein: Sozialer Wohnungsbau integrativ gedacht

In der ländlichen Gemeinde Lindewitt in Schleswig-Holstein, die rund 2.000 Einwohnende zählt, sollen acht Wohnungen entstehen, die Wohnraum für rund 38 Menschen bieten können. Die Bauphase beginnt 2026. Für die Gemeinde, die hier als Investor auftritt, handelt es sich um ein ungewöhnliches und neues Bauvorhaben, da sowohl die Förderung für Geflüchtete als auch die Soziale Wohnraumförderung die Realisierung ermöglichen. Aus der Sozialen Wohnraumförderung konnten Mittel des Schleswig-Holsteinischen Programms „Wohnraum für besondere Bedarfsgruppen“ herangezogen werden. Zentral für die Vergabe ist hierbei unter anderem die Bereitstellung dauerhaften Wohnraums. Die Wohnungen sind deshalb für eine langfristige Nutzung vorgesehen. Entstehen soll normaler Wohnraum, wobei nicht alle Baustandards der allgemeinen Mietwohnraumförderung erfüllt werden müssen, so dass insbesondere auf Keller, (Tief-)Garagen, Balkone, Freisitze und Aufzüge verzichtet werden kann. Die Grundrisse der Wohneinheiten werden grundsätzlich auch für mehr Personen als in der allgemeinen Mietwohnraumförderung vorgesehen und nach Möglichkeit teilbar und/oder erweiterbar angelegt. Die Bewohnendenstruktur setzt sich aus der Gruppe all der Menschen zusammen, die in der Gemeinde wohnungslos sind, und reicht größtenteils von Menschen mit Migrationsgeschichte über Menschen ohne jede Unterkunft hin zu Familien, die von einer Räumungsklage betroffen sind. Eine möglichst heterogene soziale Durchmischung von Menschen wird dabei angestrebt.

Ein Vorteil der Gemeinde für die Umsetzung des Projekts ist der Besitz einer eigenen Fläche, mit entsprechenden Baurechten. Die Baukosten betragen aktuell rund 3.500 € pro m². Die Abwicklung der Mietkosten (die Miethöhe entspricht der Fördermiete der Sozialen Wohnraumförderung in der Regionalstufe A –6,50 € pro m²) erfolgt über die Sozialbehörden, sodass die Mieten nahezu vollständig erstattet werden. Wärmekosten werden aufgrund des Neubaustandards voraussichtlich eher geringgehalten werden, jedoch können die Nebenkosten, insbesondere für größere Familien, hoch ausfallen. Ein großer Vorteil für das Projekt ist, dass die Wohnungen von Anfang an in Besitz der Gemeinde selbst liegen, und somit auch langfristig eine gezielte Versorgung und Steuerung der Vergabe der Wohnungen an Menschen, die ohne Unterkunft oder von Wohnungslosigkeit bedroht sind, möglich ist.

Untermauert wird das Projekt von einem dreiköpfigen Integrationsteam, das vor Ort wohnbegleitende Hilfe bietet. Dies umfasst neben einer angemessenen Einrichtung der Wohnungen, auch die Beratung und Unterstützung bei administrativen und sozialpädagogischen Angelegenheiten, sowie die Moderation unter Bewohnenden. Aufgrund der sozialen Durchmischung der zu erwartenden Bewohnenden wird trotz der verdichteten Belegung kein zusätzlicher Bedarf an sozialer Infrastruktur in der Gemeinde erwartet, die bestehende demnach als tragbar angesehen.

Als wohnungslos gelten hier die Zielgruppen gemäß Abschnitt 1.2 des Förderrichtlinie „Wohnraum für besondere Bedarfsgruppen“ in der Fassung von April 2023 (Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport vom 24.04.2023 - IV 507 - 476-58/2016-8180/2020).

Kontakt:
Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport, Madleen Bergmann,
madleen.bergmann@im.landsh.de

B

Empfehlungen der Begleitgruppe der Menschen mit Unterbringungserfahrung

Vorwort 102

8 Grundsätzliche Positionierung der Begleitgruppe 103

9 Rechtliche Grundlagen der Unterbringung – Kommentar 106

10 Die Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung und Empfehlungen zu ihrer Ausgestaltung – Kommentar 107

11 Sozialhilferechtliche Ansprüche – Kommentar 109

12 Besondere Zielgruppen – Kommentar 110

13 Winternotprogramm, Kältehilfen, Hitzeschutz – Kommentar 112

14 Dauerhafte Wohnraumversorgung – Kommentar 113

Vorwort

Der nachfolgende Kommentar zum Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen wurde von uns – einer Gruppe von Menschen – zusammengetragen, die selbst wohnungslos sind oder das für längere Zeit waren. Unsere Erfahrungen fließen hier ein und diese Erfahrungen sind so unterschiedlich wie wir selbst. Unsere Perspektive ist die von Reisenden mit Hund, von Frauen und Männern, verdeckt wohnungslosen Menschen, Eltern mit Kindern, von Menschen mit Behinderung oder psychischen Problemen. Wir sind aufgrund von vielfältigen Gründen wie Eigenbedarfskündigungen, Arbeitslosigkeit, Ämterversagen, häuslicher Gewalt oder Suchtproblemen wohnungslos geworden.

Dieser Text kommentiert und ergänzt die vorausgegangenen Kapitel des Leitfadens immer dann, wenn sie aus unserer Perspektive nicht treffend oder unzureichend sind. Der vorliegende Abschnitt ergänzt folglich den Leitfaden um die Perspektive der Begleitgruppe. Empfehlungen, die aus unserer Sicht bereits ausreichend dargestellt sind, werden nachfolgend daher in der Regel nicht erneut aufgegriffen. Zunächst werden einige übergreifende Erfahrungen und Forderungen vorangestellt.

8 Grundsätzliche Positionierung der Begleitgruppe



Foto: envato/JulieAlexK

Das Menschenrecht auf Wohnen sollte handlungsleitend für alle Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen sein und im Grundgesetz verankert werden.

Eine Notunterbringung stellt in keiner Weise eine Wohnform dar. Es ist nur ein Notbehelf. Da es keinen Vertrag gibt, entfallen alle Rechte, die Mieterinnen und Mieter normalerweise in Anspruch nehmen können.

Wenn das Recht auf Wohnen handlungsleitend ist, bedeutet dies auch, die Prävention von Wohnungsverlusten zu stärken. In den Fällen, wo Obdachlosigkeit durch einen Wohnungsverlust entsteht, wie bei Eigenbedarfskündigungen oder Zwangsvollstreckungen, sind vor der Zuweisung einer Notunterkunft zunächst alle anderen Formen der Sicherung der Wohnung präventiv zu klären. Die Möglichkeiten einer Zurückeinweisung in die Wohnung oder die Beschlagnahme der Wohnung ist zu prüfen. Dies soll bis zu zwei Jahre möglich sein, damit die Kommune andere Wege der Wohnungssicherung umsetzten kann. Das ist erforderlich, weil nur so die Verantwortung des Staates zur Gewährleistung des Rechts auf Wohnen eingelöst wird.

Bei jeder Unterbringung ist von Beginn an auf eine zügige (Re-)Integration in Wohnraum hinzuwirken. Die äußerste Dauer der Unterbringung darf sechs Monate nicht überschreiten. Die Unterbringung ist selbst Ursache für Erkrankung oder die Verschlechterung von Krankheitssituationen.

Mit fortwährender Dauer der Unterbringung müssen sich die Bemühungen um eine Wohnungsversorgung seitens aller Beteiligten steigern. Mit der Dauer steigt häufig auch der Unterstützungsbedarf des wohnungslosen Menschen.

Mit einer weiteren Verschärfung des Wohnungsmarkts steigt der Druck enorm, sodass Menschen mit Behinderungen und psychischen Beeinträchtigungen in Heimunterbringung genötigt werden. Es gibt eine massive Unterversorgung bei betreutem Wohnen und einen mangelnden Zugang zu Wohnraum für wohnungslose Menschen.

Untergebrachte wohnungslose Menschen erleben ihre Situation als Entrechtung.

Wohnungslose Menschen sind häufig ausgrenzendem Verhalten und Stigmatisierung ausgesetzt – auch seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Behörden, Unterkünften und Sicherheitsdiensten. Entscheidungen auf unterschiedlichen Ebenen werden den betroffenen Menschen nicht immer transparent dargelegt oder verständlich erklärt. Wohnungslose Menschen erleben herablassendes Verhalten durch Personen mit Entscheidungsbefugnissen und haben keine Möglichkeiten, sich in den bestehenden Machtverhältnissen auf ihre Rechte zu berufen. Insbesondere gegenüber gewerblichen Betreibenden von Unterkünften fühlen sich untergebrachte Menschen häufig rechtlos. Mit Verweis auf das Hausrecht werden untergebrachte Personen auch bei kleineren Vergehen gegen die Hausordnung oder beim Einfordern von Standards sanktioniert oder entlassen. Hausordnungen sind häufig restriktiv und die Kommunen üben keine Kontrolle über die Ausgestaltung der Hausordnungen aus. Weder unterliegen die Hausordnungen einer Kontrolle noch bestehen Überprüfungsinstanzen für willkürliche Gestaltungen. Ebenso fehlt eine Kontrolle des Handels der Unterkunftsbetreibenden (siehe Ombuds- und Beschwerdestellen).

Wohnungslose Menschen stehen unter ständigem Druck, die Unterkunft zu verlieren. Eine Abwesenheit von wenigen Tagen führt regelmäßig zum Verlust der Unterkunft. Das betrifft Situationen wie mehrtägige Krankenhausaufenthalte, Abwesenheit aus familiären Gründen, zum Beispiel wenn Angehörige gepflegt werden müssen oder Kontakte mit Kindern in den Schulferien gepflegt werden, die andernorts wohnen.

Diese restriktive Praxis muss ein Ende haben und durch vernünftige Regelungen ersetzt werden. Der ökonomische Druck der Betreibenden wird hier den betroffenen Menschen aufgelastet.

Die Privatsphäre und Persönlichkeitsrechte müssen gewahrt werden.

Die Privatsphäre und die Persönlichkeitsrechte untergebrachter Menschen müssen gewahrt werden. Mitarbeitende der Unterkünfte dürfen keine persönlichen Daten an Dritte wie Sicherheitsdienste weitergeben. Informationen zu der persönlichen Situation, zu Erkrankungen oder Beeinträchtigungen sind Privatsphäre. Unterkünfte müssen Briefkästen für jede Person zur Verfügung stellen, damit das Briefgeheimnis gewahrt wird.

Mehrfach- oder überbelegte Unterkünfte bieten keinen Schutz der Privatsphäre. Es sollte außerdem möglich sein, Besuch von Familienangehörigen oder Partnerinnen und Partner in der Unterkunft zu empfangen. Den Bedarfen von multilokalen Familien (Kinder, die in Pflegefamilien oder stationären Einrich-

tungen der Jugendhilfe leben, getrenntlebende Kinder) muss hinsichtlich der Unterbringungssituation und bei der Unterstützung zur Erlangung von Hilfen Rechnung getragen werden.

Das Konstrukt der „freiwilligen Obdachlosigkeit" sollte überprüft werden.

Das rechtliche Konstrukt der „freiwilligen Obdachlosigkeit" muss überprüft werden: Wenn die Unterbringungsbedingungen so schlecht sind, dass Menschen die Straße oder andere Schlafplätze bevorzugen, sind sie nicht freiwillig obdachlos. Die Grenze ist willkürlich und Menschen, die in Unterkünften nicht leben können, werden als „freiwillig obdachlos" kategorisiert. Das trifft nicht die Probleme, sondern ist oft nur die Selbstentlastung der Behörden und Hilfeerbringenden, weil sie mit der Deklaration sich selbst aus der Verantwortung ziehen.

Überprüfung der vorliegenden Empfehlungen

Die Empfehlungen sollten regelmäßig – mindestens alle zwei Jahre – überprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden.

9 Rechtliche Grundlagen der Unterbringung – Kommentar



Hygienevorschriften: Ergänzend zu den Empfehlungen zu Hygienevorschriften empfiehlt die Begleitgruppe, Reinigungspläne auszuhängen, ordentlich zu führen und zu kontrollieren. Das Küchenmobiliar muss zur Einhaltung der Pflegehygiene wie in Gewerbeküchen oder der Gastronomie aus Edelstahl sein. Kühlschränke zur Aufbewahrung von Lebensmitteln müssen vorhanden sein.

Brandschutz: Brandschutzmaßnahmen müssen Menschen mit Geh- und Sinnesbeeinträchtigungen berücksichtigen. Blinde Menschen und Menschen in Rollstühlen oder mit Rollatoren müssen jederzeit Brandschutztüren öffnen können.

10 Die Praxis der ordnungsrechtlichen Unterbringung und Empfehlungen zu ihrer Ausgestaltung – Kommentar



Einrichtung von Ombuds- und Beschwerdestellen: Die Begleitgruppe begrüßt den Vorschlag zur Einrichtung von Ombuds- und Beschwerdestellen. Untergebrachte Menschen müssen bei unabhängigen Stellen anonym Beschwerden vorbringen können, wenn es zu Gesetzesverstößen oder Nichteinhalten der Standards kommt. Sowohl Beschwerden bei Rechtsverstößen als auch die Nichteinhaltung von Bau- oder Hygienestandards müssen vorgebracht werden können. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Behörden und Unterkünften müssen regelmäßig für die Lebenslagen hilfesuchender Menschen sensibilisiert werden. Wohnungslose Menschen brauchen Zugang zu anwaltlichen Hilfen. Wohnungslose Menschen sind bei der Erstellung der Hausordnungen zu beteiligen. Diese dürfen nicht gegen die Persönlichkeitsrechte der untergebrachten Menschen verstoßen wie zum Beispiel unangekündigte Begehungen der Räumlichkeiten.

Postadressen: Bei der Einrichtung von Postadressen muss darauf geachtet werden, dass diese für die Empfängerinnen und Empfänger nicht stigmatisierend sind. Menschen in einer Unterbringung muss die Möglichkeit eingeräumt werden, eine Post- und Meldeadresse anzugeben, die Dritten keinen Hinweis auf ihre aktuelle Wohnungslosigkeit gibt.

Gebührenordnung: Die Nutzungsgebühren müssen gedeckelt werden und dürfen die örtlichen Kosten der Unterkunft, die von Sozialamt und Jobcenter übernommen werden, nicht überschreiten. Untergebrachte Menschen müssen die Gebührenordnungen jederzeit einsehen können und bei Beginn der Unterbringung darüber aufgeklärt werden.

Zugang zu Informationen: Untergebrachte wohnungslose Menschen brauchen zu Beginn einer Unterbringung Informationen zu Hilfsangeboten und zu Möglichkeiten der Wohnungssuche. Ein Internetzugang ist für die Wohnungssuche und den Zugang zu weiteren Informationen unablässig. Notfallnummern sind den untergebrachten Personen von Beginn der Unterbringung an auszuhändigen.

Clearing, Fallmanagement und Peerberatung: Untergebrachten Menschen soll ein dauerhaftes Recht auf Beratung zustehen. Das Clearing zu Beginn der Unterbringung sollte durch eine unabhängige Stelle erfolgen und standardisierte Kriterien berücksichtigen (s. u.). Die nachfolgende Beratung soll beim Erstkontakt immer und bei Bedarf auch bei den Folgeterminen aufsuchend, immer persönlich und verständlich erfolgen. Für die Beratung untergebrachter Personen ist ein Personalschlüssel und im Einzelfall eine klare Zuständigkeit (Fallmanagement) zu definieren. Das Fachpersonal soll ausreichend qualifiziert sein, regelmäßig fortgebildet werden und wenn möglich in multidisziplinären Teams arbeiten (Sozialarbeit, medizinisches Personal etc.). Auch Peers – mit entsprechender Ausbildung und Finanzierungsstruktur – sind für die Einzel-

fallberatung als auch als Lotsen im Hilfesystem einzusetzen. Die Fachkräfte müssen für psychische Erkrankungen sensibilisiert sein.

Untergebrachten Menschen soll wiederkehrend ein Beratungsangebot unterbreitet werden. Ein Schwerpunkt der Beratung soll die Aufklärung über und die Sicherstellung von Sozialleistungen sowie die Verweisberatung in andere Hilfen sein. Insbesondere erkrankte Menschen und Menschen mit Beeinträchtigung benötigen Beratung und Unterstützung bei der Wohnungssuche.

Leistungsfinanzierende Ämter, die Leistungserbringer und die Selbsthilfe/Peerarbeit müssen trialogische Formen der Zusammenarbeit aufbauen. Dies darf nicht zur Unterminierung der staatlichen Verpflichtungen in der Hilfeleistung führen.

Checklisten vereinfachen und erleichtern ein Clearing: Die Erarbeitung von Checkliste erleichtert ein umfassendes Clearing. Die Checklisten können Informationen zur Erwerbs- und Einkommenssituation, zu Gesundheit oder Beeinträchtigungen, zur letzten Übernachtungssituation, zu justiziellen Konflikten, zu Kindern und Familienangehörigen, die an anderen Orten leben, zu sozialen Kontakten und zur Anbindung an andere Hilfsangebote enthalten. Ein Clearing sollte eruieren, ob die untergebrachten Menschen Verantwortung für andere Menschen tragen oder Haustiere haben. Eine sensible Erfassung von Gewalterfahrungen gibt Hinweise auf besondere Bedarfe in der Unterbringung. Das Clearing sollte in regelmäßigen Abständen wiederholt werden, um neue Bedarfe zu klären.

11 Sozialhilferechtliche Ansprüche – Kommentar



Um den sozialhilferechtlichen Ansprüchen der untergebrachten wohnungslosen Menschen gerecht zu werden, ist ein umfangreiches Clearing zu Beginn der Unterbringung und bei längeren Unterbringungsepisoden auch ein wiederholendes Clearing unerlässlich (siehe Kapitel 9.7). Das Clearing muss durch Fachkräfte erfolgen, die auch psychische Erkrankungen erkennen.

Die Art und Weise der Unterbringung ist in der Folge so zu wählen, dass sämtliche festgestellten sozialhilferechtlichen Bedarfe der Menschen auch erfüllt werden können. Insbesondere ist für ausreichend Privatsphäre und eine hygienische, sanitäre Ausstattung der Unterbringung zu sorgen, damit medizinische und pflegerische Dienste sowie aufsuchende Sozialarbeit ungestört und zielführend mit den Menschen arbeiten können.

12 Besondere Zielgruppen – Kommentar



Gewaltschutz auf alle Personen ausweiten: Gewaltschutzkonzepte für Unterkünfte sollten darauf ausgerichtet sein, allen Gruppen von gewaltbetroffenen Menschen Rechnung zu tragen. Es darf nicht nur Insellösungen für besondere Zielgruppen geben. Die Konzepte müssen die jeweils besonderen Bedarfe von Frauen, Männern, Kindern, Menschen mit Behinderung oder LSBTIQ* abdecken.

Menschen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen müssen entsprechend ihrer individuellen Bedarfe individuelle Unterbringungsangebote unterbreitet werden.

Menschen mit Suchtproblemen: Unterkünfte dürfen keine sucht- und krankheitsverschärfenden Bedingungen darstellen. Schon der Wohnungsverlust bringt eine traumatische Erfahrung mit sich.

Bedarfe von Familien, Allein- und Getrennterziehenden: Die Bedarfe verschiedener Familienformen sollten berücksichtigt werden. Neben Angeboten für alleinerziehende Eltern sollten genauso Angebote für getrennterziehende Eltern Berücksichtigung finden. Leben Kinder und Jugendliche nicht dauerhaft bei einem Elternteil, sollte dies bei der Planung des räumlichen Bedarfs bedacht werden, so dass ein zeitweiser Aufenthalt beim jeweiligen Elternteil möglich wird. Getrennterziehenden sollte es möglich sein, ihr Sorge- und Umgangsrecht auszuüben. Vorhandene Gerichtsbeschlüsse oder Elternvereinbarungen sind für die jeweilige Aufenthaltsdauer für die Einrichtungen bindend umzusetzen.

Jedes Kind hat gemäß Artikel 9 der UN-Kinderrechtskonvention das Recht auf unmittelbaren Kontakt zu seinen Eltern, sofern dieser Kontakt nicht dem Kindeswohl widerspricht.

Queere Menschen: Für queere Menschen müssen angemessene Unterkunftsplätze vorgehalten werden. Dies sollte den Schutz vor homophoben oder queerfeindlichen Diskriminierungen durch andere untergebrachte Menschen und Personal gewährleisten. Deeskalation und Krisenmanagement ist sicherzustellen.

Menschen mit herausforderndem Verhalten: Für den Umgang und die Versorgung von Menschen mit herausforderndem Verhalten müssen geeignete Unterbringungsmöglichkeiten mit besonders geschultem Personal geschaffen werden.

Angebote der Nahversorgung: Unterkünfte sollten ein niedrigschwelliges Angebot zur ärztlichen und zahnmedizinischen Versorgung gewährleisten.

Menschen mit Autismus

Neben anderen Bedarfsgruppen haben auch Menschen mit Autismus besondere Unterbringungsbedarfe. Da eine Person aus unserem Begleitkreis autistisch ist, führen wir die Anforderungen an die Unterbringung von Menschen mit Autismus exemplarisch auf. Für andere Bedarfsgruppen – die ebenfalls häufig nicht mitgedacht werden – gibt es möglicherweise andere spezifische Anforderungen.

Menschen mit Autismus sind lebenslang von Autismus betroffen. Ein Hauptkriterium ist die Störung der sozialen Interaktion. Menschen mit Autismus in Wohnungsnotlagen droht der Verlust ihrer Selbstbestimmung. Die psychische Störung macht Unterstützung immer wieder notwendig. Bei Autistinnen und Autisten ist das Be-darfsclearing zu Beginn der Unterbringung besonders wichtig und eine erhöhte Sensibilisierung erforderlich. Wie bei anderen Bedarfsgruppen auch ist von einer Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften unbedingt abzusehen. Ist eine Unterbringung unumgänglich, benötigen sie eine begleitende Assistenz, um sie in allen Lebensbereichen und insbesondere bei der Wohnungssuche zu unterstützen.

13 Winternotprogramm, Kältehilfen, Hitzeschutz – Kommentar

Ausweitung von Kälte- und Hitzeschutzmaßnahmen: Kälte- und Hitzeschutzmaßnahmen müssen gemäß der aktuellen Wetterlage und nicht nach den Jahreszeiten oder einem festgesetzten Datum angeboten werden. Bei abrupt einsetzenden Kälte- oder Hitzewellen sollten diese Unterkünfte ad hoc nutzbar sein. Kälte- und Hitzeschutzkonzepte sollten mit Schutzkonzepten anderer Bereiche verknüpft werden. Maßnahmen zu Kälte- oder Hitzeschutz sollten sich an medizinischen Grenzwerten orientieren.



14 Dauerhafte Wohnraumversorgung – Kommentar



Bei der Unterbringung wohnungsloser Menschen sollte das eigentliche Ziel, Wohnungslosigkeit zu überwinden, im Mittelpunkt stehen. Eine Unterbringung stellt keine Wohnung dar. Solange es keine Wohnung gibt, ist das Menschenrecht auf Wohnen verletzt.

Diskriminierungsfreier Zugang zu Wohnraum: Bei der Entwicklung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte muss wohnungslosen Menschen Vorrang eingeräumt werden. Der Zugang zu Wohnraum muss diskriminierungsfrei sein. Eine Anmietung von Ferienwohnungen soll als weitere Maßnahme in Erwägung gezogen werden. Nicht alle Menschen wollen zwingend in einer eigenen Wohnung leben. Daher sollen auch alternative Wohnformen ermöglicht und Zugang zu diesen angeboten werden.

Literaturverzeichnis

Berngruber A.; Gaupp, N., 2022: Einleitung: Erwachsenwerden eine komplexe Herausforderung für Jugendliche und jugen Erwachsene In: Berngruber A.; Gaupp, N. (Hrsg.): Erwachsenwerden heute. Lebenslagen und Lebensführung junger Menschen. Stuttgart: 9–26.

Bertram F.; Hajek, A; Dost, K; Graf, W; Brennecke, A; Kowalski, V.; van Rüth, V.; König, H.; Wulff, B.; Ondruschka, B.; Püschel, K.; Heinrich, F., 2022: Psychische und somatische Gesundheit von wohnungslosen Menschen. Evidenz aus dem National Survey on Psychiatric and Somatic Health of Homeless Individuals (NAPSHI-Studie). Dtsch Arztebl Int 2022, 119: 861–868. DOI: https://doi.org/10.3238/arztebl.m2022.0357.

Blackmore, R.; Boyle, J.; Fazel, M.; Ranasinha, S.; Gray, K.; Fitzgerald, G.; Misso, M.; Gibson-Helm, M., 2020: The prevalence of mental illness in refugees and asylum seekers: A systematic review and meta-analysis. PLoS Med. 2020 Sep 21;17(9):e100333. DOI: https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003337. PMID: 32956381; PMCID: PMC7505461.

Bösing, S., 2020: Gewalt und Wohnungslosigkeit – die Suche von Frauen nach Schutz und Sicherheit. In: Frauenhauskoordinierung e.V. (Hrsg.): Fachinformation No. 1, „Gewaltfrei leben – sicher wohnen". Berlin: 7–9.

Brüchmann, K.; Busch-Geertsema, V.; Haj-Ahmad, M.-T.; Henke, J.; Kühn, S.; Steffen, A., 2025: Ergänzende Berichterstattung zur Analyse von verdeckter Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit in Hessen. Bericht. Im Erscheinen.

Brüchmann, K.; Busch-Geertsema, V.; Henke, J.; Schöpke, S.; Steffen, A., 2022: Wohnungslose ohne Unterkunft und verdeckt Wohnungslose in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer Befragung. Herausgeber: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Brüchmann, K.; Busch-Geertsema, V.; Henke, J.; Heien, T.; Kiesner, T.; Pfister, M.; Schöpke, S.; unter Mitarbeit von: Huber, S.; Krämer, M.; Krugel, N.; Neumann, W.; Steffen, A., 2022: Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Abs. 2 und 3 WoBerichtsG. Herausgeber: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht 605. Berlin.

BA – Bundesagentur für Arbeit, 2024: Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II. Fachliche Weisungen § 21 SGB II. Mehrbedarfe. Zugriff: https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba015861.pdf [abgerufen am 13.12.2025].

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, 2024: Statistikbericht für das Jahr 2022 (2024) Bearbeitet von Sarah Lotties. Berlin.

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, 2021a: Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe zum Verhältnis der Leistungen der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gem. §§ 67 ff. Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) zu den Leistungen der Rehabilitation und Teilhabe für Menschen mit Behinderungen nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX). Berlin.

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, 2021b: Empfehlung zur Ausgestaltung der Angebote für trans* und inter* Menschen in der Wohnungsnotfallhilfe. Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. Berlin.

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, 2021c: Umsetzung der Istanbul-Konvention – Gewaltschutz für Frauen in der Wohnungsnotfallhilfe. Empfehlungen der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. Berlin.

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, 2013: Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definitionen und Mindeststandards. Eine Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Positionspapier 13 der BAG W. Bielefeld.

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, 2011: Den Kältetod von Wohnungslosen verhindern! Handreichung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Positionspapier 11 der BAG W. Bielefeld.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2016: Leitfaden barrierefreies Bauen. Hinweise zum inklusiven Planen von Baumaßnahmen des Bundes. Berlin.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; UNICEF, 2021: Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften. Berlin, Köln.

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2024a: Gemeinsam für ein Zuhause – Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit. Berlin.

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2024b: Wohnungslosenbericht der Bundesregierung. Ausmaß und Struktur der Wohnungslosigkeit. Berlin.

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2024c: Hitzeschutz. Eine Handlungsstrategie für die Stadtentwicklung und das Bauwesen. Berlin.

Busch-Geertsema, V.; Henke, J.; Steffen, A, 2019: Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. Herausgeber: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht 534. Berlin.

Busch-Geertsema, V.; Henke, J.; Steffen, A; Schöpke, S., 2024: Befragung zur Lebenslage von obdachlosen und wohnungslosen Menschen in Köln. Bericht. Bremen.

Cremer, H.; Engelmann, C., 2018: Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete. Herausgeber: Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin.

Daßler, H.; Henke, J., 2023: Im toten Winkel? Teilhabeorientierte Perspektive für das Verständnis der Lebenslage psychisch erkrankter wohnungsloser Menschen. In: Daßler, H. (Hrsg.): Wohnungslos und psychisch erkrankt. Köln: 82–100.

Destatis – Statistisches Bundesamt, 2024: Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen. Tabelle 22971-0004: Untergebrachte wohnungslose Personen: Deutschland, Stichtag, Nationalität, Geschlecht, Altersgruppen, Anbieter. Zugriff: https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/22971/table/22971-0004 [abgerufen am 13.12.2025].

Deutscher Bundestag, 2021a: Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG) vom 2. Oktober 2021. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nr. 71, ausgegeben zu Bonn am 11. Oktober 2021.

Deutscher Bundestag, 2021b: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG). Drucksache 19/26107 vom 25.01.2021. Berlin. Zugriff: https://dserver.bundestag.de/btd/19/261/1926107.pdf [abgerufen am 13.12.2025].

DV – Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 2019: Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung. Berlin.

DV – Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 2019: Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Verständnis und zur Ausgestaltung der Mitwirkung in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII. Berlin.

DV – Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 2022: Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 9. Auflage. Baden-Baden.

DV – Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, 2024: Schnittstellen zwischen ordnungsrechtlicher Unterbringung von obdachlosen Menschen und den Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII ausgestalten. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Stärkung der Durchlässigkeit der ordnungsrechtlichen Unterbringung hin zum System sozialer Hilfen. Berlin.

Deutsches Institut für Menschenrechte, 2024: Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2023 – Juni 2024. Berlin.

Ehmann, E., 2019: Obdachlosigkeit, Ein Leitfaden für Kommunen, 3. Auflage. Stuttgart.

Empfehlungen für das Obdach- und Wohnungslosenwesen. Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Familie, Arbeit und Soziales, des Innern, für Sport und Integration, für Wohnen, Bau und Verkehr sowie für Gesundheit und Pflege vom 2. Oktober 2023, Az. II1/6457.03-1/22. Bayerisches Ministerialblatt (BayMBl.) 2023 Nr. 518.

Empfehlungen zur Unterstützung von Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit Bedrohten, 1994: Gemeinsame Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales, Gesundheit und Familie und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, Nr. 7143-2-200.

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

Engelmann, C.; Mahler, C.; Follmar-Otto, P., 2020: Von der Notlösung zum Dauerzustand: Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland. Herausgeber: Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin.

Gerull, S., 2018: „Spaghetti oder Reis?". Partizipation in der Wohnungslosenhilfe. Strasburg.

Gille, C.; Liesendahl, A.; Müller, M.; van Rießen, A., 2024: Zugang verweigert. Barrieren und Diskriminierung wohnungsloser Menschen am Wohnungsmarkt. Nutzerinnen- und Sozialraumforschung im Kontext Sozialer Arbeit Nr. 10.

Guerra, C.; Niemeyer, V., 2019: Eckpunktepapier. Mindeststandards an eine menschenwürdige Unterbringung in Notunterkünften für den Personenkreis wohnungsloser Frauen im Bereich der Regionalvertretungen Oldenburg und Osnabrück der ZBS Niedersachsen. Herausgeber: Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen. Osnabrück.

Henke, J., 2023: An den Grenzen der Hilfesysteme: Wie lassen sich „Systemsprenger“ versorgen? In Daßler, H. (Hrsg.): Wohnungslos und psychisch erkrankt. Köln: 128–142.

KWB – Konferenz der Wohnungslosenhilfe in Bayern, 2014: Empfehlungen der Konferenz der Wohnungslosenhilfe in Bayern für Standards in Obdachlosenunterkünften, o. O. Zugriff: https://wohnungslosenhilfe-bayern.de/wp-content/uploads/2018/10/Empfehlungen-der-KWB-zu-Standards-von-Obdachlosenunterkünften-in-Bayern.pdf [abgerufen am 13.12.2025].

Koordinierungsstelle Berliner Kältehilfe, 2023: Vereinbarung zur Umsetzung der Berliner Kältehilfe zwischen den Bezirksämtern von Berlin vertreten durch die für Soziales zuständigen Stadträtinnen und Stadträte und der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung. Zugriff: https://kaeltehilfe-berlin.de/images/vereinbarung_kaeltehilfe_senasgiva_bezirke_2023_unterzeichnet_web.pdf [abgerufen am 13.12.2025].

LAGSH – Landes-Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände Schleswig-Holstein; Der Beauftragte für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen, 2023: Mindeststandards für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Schleswig-Holstein. Arbeitspapier hinsichtlich von Mindeststandards für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Schleswig-Holstein. Vorgestellt am 25.04.2023 im Rahmen des landesweiten Fachtages zur kommunalen Unterbringung von Geflüchteten.

LAG ÖFW BW – Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege Baden-Württemberg, 2023: Ältere und pflegebedürftige Menschen in der Wohnungsnotfallhilfe. Hinweise und Empfehlungen zur Verbesserung der Situation von älteren und pflegebedürftigen Menschen in Wohnungsnotlagen. Stuttgart. Zugriff: https://www.kvjs.de/soziales/wohnungsnotfallhilfe/themen/aeltere-und-pflege [abgerufen am 13.12.2025].

Länderarbeitskreis zur Erstellung von Hygieneplänen, 2015: Rahmenhygienepläne des Länderarbeitskreises zur Erstellung von Hygieneplänen gemäß § 36 Infektionsschutzgesetz. Zugriff: https://files.agora-oegd.de/s/2jaDJbfezc3p8T3?dir=/Gemeinschaftseinrichtung&openfile=true [abgerufen am 13.12.2025].

Lippert, J., 2003: Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten bei Mehrfachbeeinträchtigungen. In: Materialien zur Wohnungslosenhilfe. Band 53. Bielefeld 2003: 175.

LVR-Institut für Versorgungsforschung am LVR-Institut für Forschung und Bildung; LWL-Forschungsinstitut für Seelische Gesundheit am LWL-Universitätsklinikum Bochum, 2022: Projekt „WohnLos“. Wohnungslosigkeit bei psychischer Erkrankung – Risikofaktoren, Auswirkungen, Interventionen. Eine Bestandsaufnahme in Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht. Köln, Bochum.

MAGS NRW – 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.

Ohms, C., 2019: Wohnungslosigkeit und Geschlecht – Sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität als Risikofaktoren für und in Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit. Hrsg. von gewaltfreileben. Beratungsstelle für Lesben, Trans* und queere Menschen. Zugriff: https://broken-rainbow.de/queere-forschung/ [abgerufen am 13.12.2025].

Pöltl, R., 2023: Polizeirecht Baden-Württemberg, 10. Auflage. Baden-Baden.

Rabe, H.; Engelmann, C., 2019: Umsetzung der Istanbul-Konvention – Gewaltschutz in der Wohnungslosenhilfe. wohnungslos, 61. Jg. (3): 94–98.

Robert-Koch-Institut, 2024: Infektionsschutz im Kontext Wohnungslosigkeit. Hinweise für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) und die Wohnungsnotfallhilfe. Stand: 05.11.2024. Zugriff: https://www.rki.de/DE/Themen/Gesundheit-und-Gesellschaft/Gesundheitliche-Einflussfaktoren-A-Z/F/Flucht-Gesundheit/Hinweise_Infektionsschutz_Wohnungslosigkeit.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [abgerufen am 13.12.2025].

Roscher, F., 2024: Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten. In: Bieritz-Harder, R.; Conradis, W.; Palsherm, I. (Hrsg.): SGB XII. Sozialhilfe. Lehr und Praxiskommentar., 13. Auflage. Baden-Baden: 925–932.

Ruder, K.-H., 2020: Die ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen – Überblick über die wichtigsten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts. KommJur, 17. Jg. (11): 401–407.

Ruder, K.-H., 2020: Die ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen – Überblick über die wichtigsten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts. KommJur, 17. Jg. (12): 447–450.

Ruder, K.-H., Bätge, F., 2018: Obdachlosigkeit, Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung, 2. Auflage. Kronach.

Ruder, K.-H.; Pöltl, R., 2021: Polizeirecht Baden-Württemberg. 9. Auflage. Baden-Baden.

Rudolf, B., 2014: Rechte haben – Recht bekommen. Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht. Herausgeber: Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin.

Schreiter, S.; Krüger, H., 2023: Die psychische Gesundheit von Menschen in Wohnungslosigkeit – aktueller Forschungsstand. In: Daßler, H. (Hrsg.): Wohnungslos und psychisch erkrankt. Köln: 71–80.

Schröder, H.; Zok, K.; Faulbaum, F., 2018: Gesundheit von Geflüchteten in Deutschland – Ergebnisse einer Befragung von Schutzsuchenden aus Syrien, Irak und Afghanistan. WIdOmonitor 1/2018: 1–20.

Steckelberg, C., 2018: Wohnungslosigkeit als heterogenes Phänomen. Soziale Arbeit und ihre Adressat_innen. Zugriff: https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/270888/wohnungslosigkeit-als-heterogenes-phaenomen/ [abgerufen am 13.12.2025].

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 UN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, hrsg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Baden-Baden: 2005.

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BAG W	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe
BauGB	Baugesetzbuch
BbgPolG	Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgisches Polizeigesetz)
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
Destatis	Statistisches Bundesamt
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GO	Gemeindeordnung
GVGA	Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher
GewSchG	Gewaltschutzgesetz
GStU	Gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung im Land Berlin
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung

KAG	Kommunalabgabengesetz
KdUH	Kosten der Unterkunft und Heizung
KommZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
KWB	Konferenz der Wohnungslosenhilfe in Bayern
LAG ÖFW	Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und der freien Wohlfahrtspflege Baden-Württemberg
LBO	Landesbauordnung
LSBTIQ+*	Lesbische, schwule, bisexuelle, trans-, intergeschlechtliche und queere Personen
LVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz)
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
Nds. SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
OBG	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz)
OBG NRW	Ordnungsbehördengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PAG	Gesetz über Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz)
POG	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (Rheinland-Pfalz)
PolG	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
Rn	Randnummer
SächsPBG	Sächsisches Polizeibehördengesetz
SächsPVDG	Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung

SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Krankenversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch – Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SOG	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Hamburg)
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SOG-M-V	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
SPolG	Saarländisches Polizeigesetz
StGB	Strafgesetzbuch
UN-BRK	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
UN-KRK	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes
UV	Ultraviolett (UV-Strahlung)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
WBS	Wohnberechtigungsschein
WoGG	Wohngeldgesetz
WoGVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Neuregelung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Wohngeldgesetzes (Wohngeld-Verwaltungsvorschrift)
ZPO	Zivilprozessordnung

Glossar

Behelfsunterkunft	Ungesicherte oder mobile Struktur wie zum Beispiel ein Abrisshaus, ein Zelt oder Pkw, welche nicht zum dauerhaften Wohnen errichtet wurden oder geeignet ist.
Belegungsrecht	Die öffentliche Förderung von Bau- oder Umbaumaßnahmen oder die Vergabe von Zuschüssen ist an die Bedingung gebunden, die geförderten Wohnungen nur an einen vom Fördergeber vorgeschlagenen Haushalt zu vergeben. Der Fördergeber kann mehrere Haushalte zur Auswahl vorschlagen (z. B. durch einen „Dreiervorschlag"), wenn ein → Benennungsrecht vereinbart wurde, oder nur einen bestimmten Haushalt, wenn ein → Besetzungsrecht vereinbart wurde. Mit der Belegung im Rahmen der ordnungsrechtlichen Unterbringung hat dieser Begriff nichts zu tun.
Benutzungs- und Gebührensatzung für Notunterkünfte	Obdachlosenunterkünfte sind öffentliche Einrichtungen (→ gewidmete Obdachlosenunterkunft). Städte und Gemeinden können für die Bewirtschaftung ihrer Notunterkünfte daher eine Benutzungs- und Gebührensatzung erlassen. Rechtgrundlage sind die Gemeindeordnungen und die Kommunalabgabengesetze, -verordnungen und -satzungen. Personen oder Haushalte, die ordnungsrechtlich untergebracht sind, zahlen daher keine Miete, sondern eine Gebühr für die Nutzung der öffentlichen Einrichtung.
(Einvernehmliche) Beschlagnahme	Während die Beschlagnahme einer Wohnung zur Versorgung von Obdachlosen mit einer vorübergehenden Unterkunft (rechtlich gesprochen: die Inanspruchnahme eines Nichtstörers zur Beseitigung einer Störung der öffentlichen Sicherheit) eine Zwangsmaßnahme gegen den Willen der Verfügungsberechtigten darstellt, die nur als „Ultima Ratio" zulässig ist, kann eine solche Beschlagnahme auch mit Zustimmung des Verfügungsberechtigten durchgeführt werden. Vorteile für die Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer bestehen unter anderem darin, dass sie durch den Verwaltungsakt von allen potenziellen Schäden (Mietausfall, Wohnungsschäden) freigehalten werden, die Stadt oder Gemeinde das Nutzungsentgelt garantiert und dass der in der Wohnung versorgte Haushalt jederzeit ohne mietrechtliche Schutzmechanismen „umgesetzt" werden kann.
Einweisungsverfügung, Unterbringungsverfügung	Verwaltungsakt, mit dem obdachlose Personen bzw. Haushalte zur Abwehr von konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in eine (kommunale) → Notunterkunft eingewiesen werden.
Familie	Familien bestehen aus zwei Generationen, Eltern(-teile) und Kindern, die Verantwortung füreinander übernehmen: Eltern-Kind-Gemeinschaften, eheliche und nichteheliche, gleichgeschlechtliche Gemeinschaften sowie Alleinerziehende mit Kindern, die nicht immer im gleichen Haushalt leben.

Freiwillige Obdachlosigkeit	Die „freiwillige“ Obdachlosigkeit wird von den davon betroffenen Menschen zumindest nach den äußeren Umständen und ihrem klar erkenn-baren Willen als Äußerung ihrer persönlichen Vorstellungen gelebt und ist von der Rechtsordnung zu akzeptieren. Wegen der letztlich immer schwer zu bestimmenden tatsächlichen „Freiwilligkeit“ sind auch diesen Menschen für die mit der Obdachlosigkeit einhergehenden Einschränkungen der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft sozialrechtlich vorgesehene Hilfen anzubieten, die „gewählte“ Lebensweise darf insoweit nicht dazu führen, dass ihnen Hilfe verweigert wird.
Gefahrenabwehr	Pflichtaufgabe der Gemeinden, Gefahren oder Risiken für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Dazu gehört auch der Schutz von Menschen vor Gefahren für Leib und Leben.
Gewidmete Obdachlosenunterkunft	Durch die sogenannte Widmung wird ein Gebäude zu einer öffentlichen Einrichtung erklärt. Die Stadt oder Gemeinde kann für die Nutzung der öffentlichen Einrichtung Gebühren erheben.
Intersektionale Diskriminierung	Von intersektionaler oder Mehrfachdiskriminierung wird gesprochen, wenn Personen von unterschiedlichen Diskriminierungsformen gleichzeitig betroffen sind, die sich ggf. gegenseitig beeinflussen oder verstärken können.
Institutionelle Unterbringung	Gemeinsames Kennzeichen jeder institutionellen Unterbringung ist das Fehlen eines privatrechtlichen Mietvertrages. Institutionell untergebracht sind Menschen, die in bestimmten Sonderwohnformen leben: die Insassen von Justizvollzugsanstalten, die Bewohnerinnen und Bewohner von Wohnheimen oder Menschen, bei denen es zu längeren Aufenthalten in Akutkrankenhäusern oder Rehabilitationseinrichtungen kommt. Eine institutionelle Unterbringung liegt auch bei einer ordnungsrechtlichen Unterbringung bzw. bei der Versorgung von Geflüchteten in Aufnahme- und Übergangseinrichtungen vor.
Istanbul-Konvention	Völkerrechtlich bindendes Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen und häuslicher Gewalt. Deutschland hat das Übereinkommen 2017 ratifiziert. Es gilt im Rang eines Bundesgesetzes.
LSBTIQ+*	Die Abkürzung LSBTIQ+* steht für Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender, intergeschlechtliche und queere Menschen sowie weitere Identitäten.
Normalwohnraum	Kurzform in Abgrenzung zu Sonderwohnformen wie zum Beispiel Wohnheimen; bezeichnet Wohnraum, der auf der Grundlage eines Mietvertrags nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) vermietet wird.

Notunterkunft	Auch: Obdach, Schlafstelle, Asyl, (Not-)Übernachtung; kommunale Unterkunft, in denen wohnungslose Menschen mit einer Ordnungsverfügung vorübergehend untergebracht sind
Obdachlosigkeit/Wohnungslosigkeit	Deutschland verfügt über eine Legaldefinition zu Wohnungslosigkeit in § 3 Abs. 1 des Wohnungslosenberichterstattungsgesetzes (WoBerichtsG): „(1) Wohnungslosigkeit besteht, wenn 1. die Nutzung einer Wohnung durch eine Person oder eine Mehrheit von Personen desselben Haushalts weder durch einen Mietvertrag oder einen Pachtvertrag noch durch ein dingliches Recht abgesichert ist oder 2. eine Wohnung einer Person oder einer Mehrheit von Personen desselben Haushalts aus sonstigen Gründen nicht zur Verfügung steht." Die hier vorliegenden Empfehlungen stützen sich auf diese Definition. Im Alltagsverständnis und in Klassifikationen wie der europäischen ETHOS-Typologie gilt als wohnungslos, wer nicht über eine Wohnung verfügt, und als obdachlos, wer nicht einmal notdürftig mit einem Dach über dem Kopf versorgt ist: Obdachlose Menschen leben auf der Straße oder übernachten in → Behelfsunterkünften. Im Verständnis des Obdachlosenpolizeirechts löst diese (unfreiwillige) Obdachlosigkeit den Auftrag der Gefahrenabwehr aus. Menschen, die zur Gefahrenabwehr in „Obdachlosenunterkünften" untergebracht werden, sind im Sinne der fachlichen Definition aber nicht mehr obdachlos. Sie zählen zu den untergebrachten wohnungslosen Menschen im Sinne des WoBerichtsG.
Obdachlosenpolizeirecht	Praxisbegriff für ordnungs- bzw. polizeirechtliche Regelungen zu Abwehr von Gefahren für von Obdachlosigkeit betroffene Menschen.
Ordnungsrechtliche Unterbringung	Maßnahme nach dem Polizei- bzw. Ordnungsrecht zur Abwendung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. In der Regel geschieht dies durch eine ordnungsrechtliche Einweisung in kommunale Unterkünfte, in als Unterkunft gewidmete Wohnungen oder auch in gewerbliche Unterkunftsangebote (z. B. Hostels und Billighotels).
Schlichtwohnung	Besonders einfach ausgestattete Wohnung, Substandardwohnung
Sozialer Wohnungsbau	Als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge ermöglicht der soziale Wohnungsbau (auch: soziale Wohnraumförderung) solchen Haushalten den Zugang zu Wohnraum, die sich am Markt nicht aus eigener Kraft angemessen mit Wohnraum versorgen können. Für den sozialen Wohnungsbau sind die Bundesländer zuständig, die Förderung der Länder kann durch Bundesmittel ergänzt werden.

Sozialhilfe	Titel des Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch (SGB XII) und Grundsicherungsleistung: Zu den Leistungen der Sozialhilfe gehören die Hilfe zum Lebensunterhalt (Drittes Kapitel), die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Viertes Kapitel), Hilfen zur Gesundheit (Fünftes Kapitel), Hilfe zur Pflege (Siebtes Kapitel), Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Achtes Kapitel) und die Hilfe in anderen Lebenslagen (Neuntes Kapitel). Sozialhilfe erhält nur, wer einen sozialhilferechtlichen Bedarf hat und bedürftig ist, sich mithin nicht durch den Einsatz seiner Arbeitskraft, seines Einkommens und seines Vermögens selbst helfen kann oder die erforderliche Hilfe nicht, nicht rechtzeitig oder nicht bedarfsdeckend von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von anderen Sozialleistungsträgern erhält.
Sozialhilfeträger	Wer Träger der Sozialhilfe nach dem SGB XII ist, legen im föderalen System der Bundesrepublik die Länder in ihren Ausführungsgesetzen fest, ebenso, welche Aufgaben örtliche und überörtliche Sozialhilfeträger übernehmen. Örtliche Träger sind die kreisfreien Städte und Kreise. Die Kreise können Gemeinden zur Übernahme von Aufgaben heranziehen, wenn Landesrecht dies vorsieht.
UN-Behindertenrechtskonvention	Völkerrechtlich bindendes Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Deutschland hat das Übereinkommen 2009 ratifiziert. Es gilt im Rang eines Bundesgesetzes.
UN-Kinderrechtskonvention	Völkerrechtlich bindendes Übereinkommen der Vereinten Nationen, welches die besonderen Schutz-, Fürsorge- und Beteiligungsrechte von Kindern formuliert. Die Kinderrechtskonvention ist in Deutschland seit 1992 rechtlich bindend, seit 2010 ohne Vorbehalte. Sie gilt im Rang eines Bundesgesetzes.
Unterbringungssatzung	In der Unterbringungssatzung regelt eine Stadt oder Gemeinde die Bedingungen der ordnungsrechtlichen Unterbringung (z. B.: welcher Personenkreis wird in welchen Gebäuden untergebracht?) Zum Teil werden Unterbringungssatzung und Gebührensatzung verknüpft.
Verdichtete Belegung	Form der ordnungsrechtlichen Einweisung, bei der abgeschlossene Wohneinheiten von mehr als einem Haushalt belegt werden.
Winternotprogramm	Als Erfrierungsschutz eingerichtete, saisonal befristete, niedrigschwellige Unterbringungsangebote.
Wohnungsbauförderung	Bestandteil der „sozialen Wohnraumförderung". Durch Kredite oder Zuschüsse wird der Bau, Umbau oder die Modernisierung von Wohnungen gefördert, die im Anschluss einer zeitlich begrenzten Preis- und Belegungsbindung unterliegen.

Wohnungslosigkeit	Siehe oben: Obdachlosigkeit/Wohnungslosigkeit: Was unter Wohnungslosigkeit zu verstehen ist, definiert in Deutschland das Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG). Demnach gilt ein Haushalt als wohnungslos, (1) wenn die Nutzung einer Wohnung weder durch einen Mietvertrag oder einen Pachtvertrag noch durch ein dingliches Recht abgesichert ist oder (2) wenn eine Wohnung aus sonstigen Gründen nicht zur Verfügung steht.
Zwangsräumung	Auch: Räumungsvollstreckung; Die Zwangsräumung einer Wohnung stellt eine Form der Zwangsvollstreckung nach § 885 Zivilprozessordnung (ZPO) dar. Sie setzt voraus, dass eine Vermieterin bzw. ein Vermieter einen gerichtlichen Räumungstitel erwirkt hat, der Mieterin bzw. Mieter zur Herausgabe bzw. Räumung der Wohnung verpflichtet. Geschieht dies nicht freiwillig, kann eine Zwangsräumung beantragt werden. Durch eine Gerichtsvollzieherin/einen Gerichtsvollzieher wird die Wohnung dann geöffnet und geräumt.
Zweckentfremdung, Zweckentfremdungsverbot	Hier: Wohnraum, der nicht zu Wohnzwecken, sondern zum Beispiel für gewerbliche Zwecke oder Preisspekulationen genutzt wird. Zur Sicherstellung eines ausreichenden Wohnraumangebots verbieten manche Gemeinden eine Zweckentfremdung von Wohnraum.

Mitglieder der Experten- und Redaktionsgruppe

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W)	Bösing, Sabine
Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W)	Kositza, Martin
Deutscher Caritasverband /KAGW	Kunz, Stefan
Deutscher Landkreistag	Vorholz, Dr. Irene
Deutscher Landkreistag	Feldmeier, Dominik
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband	Schabram, Greta
Deutscher Städtetag	Klöppel, Sebastian
Deutscher Städte- und Gemeindebund	Möller, Lara
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge	Jordan, Dr. Rolf
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge	Otte, Claudia
Deutsches Institut für Menschenrechte	Engelmann, Dr. Claudia
Deutsches Institut für Urbanistik	Burgold, Dr. Julia
Diakonie Deutschland	Schäfer, Lars
Freie und Hansestadt Hamburg – Sozialbehörde	Junge, Andrea
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen	Thomas, Jürgen
Klingenstadt Solingen - Stadtdienst Wohnen	Hilbricht, Juliane
Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS)	Gerle, Christian
Landeshauptstadt Potsdam – Fachbereich Wohnen, Arbeit und Integration	Giertz, Anne
Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung Berlin	Braun, Michael
Expertin aus Erfahrung	John, Gaby
Expertin aus Erfahrung	Hinneberg, Susanne
Experte aus Erfahrung	Nölling, Hartmut
Experte aus Erfahrung	Zaibi, Daniel

Mitglieder des Begleitkreises der Menschen mit Unterbringungserfahrung

Blum, Tomi	Queer*Home
Flader, Kai	Bewohnervertretung Diakonie Michaelshoven
Hinneberg, Susanne	Union für Obdachlosenrechte Berlin
John, Gaby	AG Partizipation der BAG W, AG Menschen mit Armutserfahrung des DICV für das Erzbistum Köln
Liesendahl, Arnd	Beauftragter der Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e. V., Sprecherrat AG Partizipation der BAG W
Nölling, Hartmut	Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e. V.
Stiefel, Michael	Armutsnetzwerk e. V.
Zaibi, Daniel	Wohnungslosen_Stiftung (sowie Union für Obdachlosenrechte Berlin und Armutsnetzwerk e. V.)